

MARIUS MROZEK

Europäisches Marktordnungsrecht, die WTO und die Osterweiterung

Das Steuerungsinstrumentarium des EU-Agrarrechts
am Beispiel der Marktordnungen für Getreide und
Zucker im Lichte der WTO und zugleich eine
rechtsvergleichende Analyse der Agrarordnung Polens
in der Vorbereitungsphase

Juristische Reihe **TENEA** / www.jurawelt.com Bd. 28



TENEA

Marius Mrozek, geb. am 21.12.1969 in Graase/Polen, studierte von 1993 bis 1999 Rechtswissenschaft an der Universität Mannheim. Nach der 2001 abgelegten 2.Staatsprüfung promovierte er am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. H.-W. Arndt im Europa- und Völkerrecht.

Die fortschreitende Globalisierung und der damit einhergehende Konkurrenzdruck der Staaten untereinander erfasste Mitte der 90er Jahre einen Handelsbereich, der bis dahin weitgehend die Domäne nationaler Politiken war: die Landwirtschaft. Die daraus resultierenden Fragen für das europäische Marktordnungsrecht bilden einen der Schwerpunkte der vorliegenden Arbeit. Als Prüfungsmaßstab gilt das WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft mit den darin aufgestellten Regeln und deren Umsetzung in die Agrarpolitik der EU nach der Agenda 2000. Das besondere Augenmerk gilt dem Steuerungsinstrumentarium im Bereich der internen Stützungsmaßnahmen, der Ein- und der Ausfuhr in der Marktordnung Getreide. Hierbei werden die spezifischen Lenkungsinstrumente aus dem jeweiligen Bereich (Flächenzahlungen, Kontingente und Ausfuhrerstattungen) auf ihre WTO-Konformität überprüft. Darüber hinaus wird angesichts der andauernden Differenzen zwischen den WTO-Vertragsparteien über die Ausgestaltung des Liberalisierungsprozesses im Agrarsektor der aktuelle Entwicklungsstand bezüglich des Steuerungsinstrumentariums aufgezeigt.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die anstehende EU-Osterweiterung um die mittel- und osteuropäischen Länder. Am Beispiel Polens und seiner Agrarpolitik wird der aktuelle Anpassungsstand der Getreide- und Zuckermarktordnung an die europäischen Vorgaben einer näheren Betrachtung unterzogen.

TENEAE



Tenea (ἡ Τενέαι), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]
Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

MARIUS MROZEK

**Europäisches Marktordnungsrecht,
die WTO und die Osterweiterung**

*Das Steuerungsinstrumentarium des EU-Agrarrechts
am Beispiel der Marktordnungen für Getreide und Zucker
im Lichte der WTO und zugleich eine rechtsvergleichende Analyse
der Agrarordnung Polens in der Vorbereitungsphase*

TENEA



Marius Mrozek:
Europäisches Marktordnungsrecht,
die WTO und die Osterweiterung
*Das Steuerungsinstrumentarium des EU-Agrarrechts
am Beispiel der Marktordnungen für Getreide und Zucker
im Lichte der WTO und zugleich eine rechtsvergleichende Analyse
der Agrarordnung Polens in der Vorbereitungsphase*

(Juristische Reihe TЕНEA/www.jurawelt.com; Bd. 28)

Zugleich Universität Mannheim
Dissertation 2002

Gedruckt auf holzfreiem, säurefreiem,
alterungsbeständigem Papier

© TЕНEA Verlag für Medien
Berlin 2003
Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.
Digitaldruck und Bindung:
Digital-Print-Service · 10119 Berlin
Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München
TЕНEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin
Printed in Germany 2003

ISBN 3-936582-82-3

Meiner Frau

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	6
1.KAPITEL - EINFÜHRUNG UND BEGRENZUNG DES THEMAS.....	7
2.KAPITEL – DAS EUROPÄISCHE MARKTORDNUNGSRECHT AM BEISPIEL DER MO GETREIDE UND ZUCKER	16
1.Teil: Begriff des Marktordnungsrechts und der Marktordnung.....	16
2.Teil: Inhalt des Marktordnungsrechts	19
A. Einleitung	19
B. Die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide	23
I. Interne Preisstützung	24
1. Einleitung.....	24
2. Intervention.....	26
3. Direktbeihilfen - Flächenzahlungen.....	30
a. Entwicklung	30
b. Rechtsnatur der Direktzahlungen.....	35
4. Weitere Stützungsmaßnahmen.....	44
5. Zusammenfassung	45
II. Einfuhr	46
1. Einleitung.....	46
2. Kontingente	51
a. Abgrenzung.....	51
b. Kompetenzgrundlagen	53
aa. Auffassungen in der Literatur.....	55
bb. Ansicht der EU-Kommission und des Rates	60
cc. Meinung des EuGH	61
dd. Stellungnahme.....	62
c. Rechtliche Grenzen	65
aa. Ziele der Handels- und der Gemeinsamen Agrarpolitik im Besonderen	66
bb. Gemeinschaftsgrundrechte	68
cc. Ermessensmissbrauch und andere anerkannte Grundsätze	70
dd. Bewertung	72
d. Die Verwaltung der Kontingente	72
aa. Rechtsgrundlagen	73
bb. Verfahren.....	73
III. Ausfuhr	77
1. Ausfuhrerstattungen: Funktion und Rechtsgrundlagen.....	77
2. Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung	78
a. Die Auffassungen in der Literatur.....	78
b. Auffassung der Rechtsprechung und Teile der Literatur	79
c. Problemstellung und Beihilfenbegriff.....	80
aa. Begünstigteneigenschaft.....	81
bb. Begünstigung.....	83
cc. Ergebnis	84
3. Zuteilungsmethoden	85
4. Voraussetzungen.....	86
C. Die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker	88
I. Einleitung.....	88
II. Interne Stützungsmaßnahmen	88
1. Quoten, Abgaben und Erstattungen	89
2. Beihilfen	90
3. Informationssystem.....	91

III. Ein- und Ausfuhr.....	91
3. Teil: Finanzierung.....	92
A. Einleitung.....	92
B. Abteilung Garantie.....	93
C. Der Finanzrahmen und die Agenda 2000.....	95
4. Teil- Marktordnungsrecht und die Osterweiterung.....	98

3. KAPITEL – DAS EUROPÄISCHE MARKTORDNUNGSRECHT UND DIE WELTHANDELSORDNUNG 100

1. Teil: GATT und die WTO.....	100
A. Einleitung.....	100
B. Das Prinzip des <i>weltfreien</i> Handels im GATT.....	101
C. WTO – Aufbau, Grundprinzipien und Auslegungsmethoden.....	103
I. Aufbau.....	103
II. Grundprinzipien.....	105
III. Geltung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln.....	106
D. Die relevanten Vorschriften und die authentische Fassung.....	108
E. Begriff der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.....	109
2. Teil – Das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Agrarabkommen).....	110
A. Interne Marktstützung.....	110
B. Marktzugang.....	114
I. Der rechtliche Rahmen für den Marktzugang.....	114
1. Teilweise Ansicht in der Literatur.....	115
2. Teilweise Ansicht in der Literatur und die Auffassung der Bundesregierung.....	117
3. Stellungnahme.....	117
4. Zusammenfassung und Ergebnis.....	119
5. Marktschutzklausel.....	119
II. Umsetzung in der EU.....	121
1. Inhalt der VO Nr. 2133/2002.....	123
2. Verhältnis Art. I:1 und Art. XI ff. GATT.....	124
3. Art. XI GATT (Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen).....	127
4. Art. XIII GATT (Nicht-diskriminierende Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen).....	128
5. Zusammenfassung.....	130
C. Ausfuhrstützung.....	131
I. Reihenfolge der Prüfung.....	132
II. Anwendbare Vorschriften.....	132
III. Übernommene Verpflichtungen.....	134
IV. Ausfuhrsubventionsbegriff im Rahmen des Agrarabkommens.....	135
1. Auslegung unter Zuhilfenahme des SCM-Abkommens.....	136
a. Subventionen des SCM-Abkommens.....	136
b. Interpretation des Begriffs „Vorteil“.....	140
c. Zusammenfassung.....	141
2. Auslegung unter Zuhilfenahme des Agrarabkommens.....	142
a. Begriff der Ausfuhrsubvention.....	142
b. Inhalt von Art. 9 Abs. 1 Agrarabkommen.....	143
aa. „Subvention“ als finanzielle Zuwendung an Begünstigte.....	144
bb. Mittelbare und unmittelbare Subvention.....	146
cc. Der Begriff des „Vorteils“.....	147
dd. Ausfuhrleistung.....	149
c. „Sonstige“ Subventionen.....	149
d. Zusammenfassung.....	152
3. Verhältnis der Vorschriften des SCM-Abkommens zum Agrarabkommen.....	154
4. Umsetzung in der EU.....	158
D. Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen.....	161
I. Die Rechtslage zwischen 1995 und 2001.....	161
II. Die Rechtslage nach Ablauf des Umsetzungszeitraums.....	166

III. Zusammenfassung	168
4.KAPITEL – AGRARMÄRKTE IN POLEN	169
1. Teil: Einleitung.....	169
2. Teil: Inhalt der Agrarordnung Polens	171
A. Agentur für landwirtschaftliche Märkte (ARR)	171
B. Agrarordnung Getreide.....	173
I. Interne Stützungsmaßnahmen	173
1. Intervention.....	175
2. Ausgleichszahlungen	176
3. Zusammenfassung	178
III. Ein- und Ausfuhr	180
1. Anwendbare Vorschriften.....	180
2. Zölle des Zolltarifs.....	183
3. Andere Einfuhrformen (Kontingente).....	184
5. Ausfuhr	187
6. Zusammenfassung	187
B. Marktordnung Zucker	189
I. Einleitung.....	189
II. Interne Stützungsmaßnahmen	191
1. Quoten, Abgaben und Erstattungen	191
2. Informationssystem.....	192
II. Ein- und Ausfuhr	193
III. Zusammenfassung	194
3. Teil: Erweiterung und WTO.....	195
A. Anwendbare Vorschriften	195
B. Angleichung der Zölle	199
C. Andere Bereiche	201
5. KAPITEL – AUSBLICK.....	202
LITERATURVERZEICHNIS:	210

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Struktur der Gemeinsamen Organisationen der Agrarmärkte.....	18
Abbildung 2 - Regelungssystem der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte.....	23
Abbildung 3 - Das Preissystem vor der "McSharry"-Reform 1992	25
Abbildung 4 - Das Preissystem nach der "McSharry"-Reform 1992	26
Abbildung 5 - Die Entwicklung der Interventionspreise und Ausgleichszahlungen.....	30
Abbildung 6 - Die Struktur der internen Stützungsmaßnahmen	45
Abbildung 7 – Zollbegünstigungen und Verwaltungsformen	53
Abbildung 8 - Struktur der Subventionen nach Agrarabkommen.....	154
Abbildung 9 - Steuerungsformen der Einfuhr in Polen.....	183

1.Kapitel - Einführung und Begrenzung des Themas

Die Landwirtschaft hatte seit jeher einen außerordentlich hohen Stellenwert in den nationalen Politiken. Ihre strategische und volkswirtschaftliche Bedeutung kann nicht hoch genug bewertet werden. Die Stellung des Titels „Landwirtschaft“ im EG-Vertrag (nachfolgend: EG) als selbständiger Teil neben dem freien Warenverkehr, der Freizügigkeit sowie dem freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zeigt, wie wichtig dieses Thema für die Väter des EG-Vertrages war. Diese besondere Hervorhebung in dem europäischen Vertragswerk verdankt die Landwirtschaft einerseits ihrer Funktion, die Lebensmittelversorgung für die Bevölkerung sicherzustellen, andererseits der hohen Instabilität¹ in der Erzeugung und in den Produktionsbedingungen².

In der Zeit vor Inkrafttreten des EWG-Vertrages am 1.01.1958 war das Thema der Einbeziehung der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt bei den Gründerstaaten³ nicht unumstritten. Die Agrarpolitiken der Beteiligten wurden bereits entwickelt und unterschieden sich wesentlich voneinander. Die im Juni 1956 in Brüssel einberufene Konferenz der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz des Belgiers *Paul Henri Spaak* kam jedoch zu dem Schluss, dass die Integration der Agrarwirtschaft in den Gemeinsamen Markt für dessen Funktionieren unerlässlich ist. Die aus unterschiedlichen Strukturen der nationalen Agrarmärkte resultierenden Schwierigkeiten sollten durch eine stufenweise Anpassung wieder ausgeräumt werden. Dieser Gedanke wurde auch den Artikeln 38 bis 47 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, der am 25.März 1957 auf dem Capitol in Rom unterzeichnet wurde, zugrunde gelegt. Die Quintessenz der Regelungen enthalten nun die neugefassten Art.32 und Art.33 des EG-Vertrages: Die Landwirtschaft wird Bestandteil des Gemeinsamen Marktes, und die Gemeinsame Agrarpolitik (nachfolgend: GAP) wird zum zentralen Steuerungsinstrument des Agrarmarktes. Während der Übergangsphase wurden die wesentlichen Strukturen in Form der „Gemeinsamen Marktordnungen“ des heute geltenden Agrarmarktes herausgearbeitet.

¹ *Eichenberg*, Die Instrumente der gemeinsamen Marktorganisationen zur Steuerung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Drittlandserzeugnissen in die Gemeinschaft, S.15.

² Sie wird beeinflusst durch Faktoren wie die Bodenbeschaffenheit, Witterungsverhältnisse, Schädlingsbefall sowie die Dauer und der biologische Rhythmus der Wachstumsperioden, die sich dem menschlichen Einfluss weitgehend entziehen, vgl. *Boest*, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, S.30.

³ Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande.

Nach dem Ende der Übergangszeit 1970 änderte sich die Grundstruktur der GAP, angesiedelt im primären Gemeinschaftsrecht (Art.32 ff. EG), nur unwesentlich⁴. Der Beitritt der neuen Mitgliedstaaten⁵ machte zwar eine großzügige Anwendung von Übergangsregeln erforderlich. Die Entwicklung der GAP beschränkte sich aber lediglich auf Ergänzungen und Verfeinerungen des bestehenden Konzeptes. Auf der Ebene des sekundären Gemeinschaftsrechts dagegen wurden die in den 60er Jahren geschaffenen Regelungen zum Teil tief greifenden Änderungen unterworfen. Die Konsequenzen dieser Politik zeigten sich in den 80er Jahren. Die Vernachlässigung der Strukturpolitik in den 60er und 70er Jahren, die allmählich ansteigende Produktion in den Mitgliedstaaten, verminderte Produktionskosten sowie die verfehlte Preispolitik der Gemeinschaft führten zum Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage mit der Folge erheblicher Produktionsüberschüsse, die bei Getreide im Wirtschaftsjahr 1991/92 ca.30% betrug. Die weitere Folge dieser Entwicklung waren gestiegene Ausgaben des Gemeinschaftshaushalts⁶.

Zugleich änderte sich der äußere Kontext. Die EU musste die überschüssige Ware ausführen und zu diesem Zweck subventionierte sie die Exporte, damit die Gemeinschaftsprodukte mit den meist billigeren Agrarerzeugnissen aus dem Ausland konkurrieren konnten. Der Anteil der EU-Agrarexporte auf dem Weltmarkt vergrößerte sich zusehends⁷, was vor allem auf die durch die Ölkrisen (1973 und 1979) verursachte weltweite Inflation und in deren Gefolge die Währungsinstabilität, die durch die Haushaltsdefizite der USA noch verstärkt wurde, zurückzuführen war. Die notwendig gewordene Erhöhung der Erzeugerpreise verhinderte jedoch nicht nur den Preisverfall, sondern führte darüber hinaus dazu, dass die Landwirte die Produktion intensivierten. Die Exporteure der landwirtschaftlichen Erzeugnisse konnten hierdurch über größere Mengen an Getreide verfügen und diese unter Inanspruchnahme der anlässlich der Ausfuhr gezahlten Preise auch preiswerter auf dem Weltmarkt anbieten⁸. Die

⁴ *Gilsdorf* in: G/H, EU-Kommentar, vor Art.38 Rn.16.

⁵ 1973 Dänemark, Großbritannien, Irland; 1981 Griechenland und 1986 Portugal und Spanien.

⁶ *Gilsdorf* in: G/H, EU-Kommentar, vor Art.38 Rn.21.

⁷ Die USA waren im Jahre 1986 sogar Netto-Importeure von landwirtschaftlichen Produkten, vgl. *Ipsen/Halter*, Landwirtschaft und internationaler Handel, EuZW 1991, 464, 468, dort insbesondere Fn.51.

⁸ Anm.2.7 in: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034.

Gemeinschaft entwickelte sich vom einst weltweit bedeutendsten Nettoimporteureur zu dem nach den USA zweitgrößten Exporteur landwirtschaftlicher Produkte⁹.

Das Überangebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen hatte auf der anderen Seite den Verfall der Weltmarktpreise zu Folge. 1986 wurde der historische Tiefstand erreicht¹⁰. Der Weltpreis für Weizen fiel in der Zeit von 1980 bis 1986 von 183 \$/t auf 110 \$/t. Die wachsenden Spannungen zwischen den zwei Agrarmächten USA und EU, bedingt insbesondere durch den drastischen Rückgang der US-Exporte, führten dazu, dass die USA einen immer größeren Druck auf die Mitgliedstaaten des *General Agreement on Trade and Tariffs* (nachfolgend: GATT) ausübten, das Thema der Landwirtschaft zum Inhalt der GATT-Verhandlungen zu machen¹¹.

So wurden die Landwirtschaft und der Agrarhandel zu einem Schlüsselproblem der vom 20. September 1986 bis Dezember 1993 dauernden 8. Runde multilateraler Handelsverhandlungen, sog. Uruguay-Runde. Im Rahmen der Verhandlungsgespräche bestanden vor allem die USA, unterstützt von den Ländern der „Cairns“-Gruppe¹², darauf, die Verhandlungen über andere Themen von der Erzielung einer zufriedenstellenden Lösung im Agrarbereich abhängig zu machen. Der Abschluss der Verhandlungen am 15.04.1994 in Marrakesch brachte schließlich ein besonders wichtiges Ergebnis zu Tage, nämlich die Einbindung der Landwirtschaft in das GATT¹³. Damit endete die Stellung der Landwirtschaft als Ausnahmereich in den GATT-Vorschriften¹⁴. Das Regelwerk des GATT betreffend die Landwirtschaft ist im 1. Anhang zum 2. Teil der Schlussakte von Marrakesch unter Nr.3 enthalten¹⁵. Nach

⁹ *Filipek*, Agriculture in a World of Comparative Advantage, in: Harvard International Law Journal Vol.30 (1989) S.123, 124; Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034 Tabelle 1 S.7.

¹⁰ *Tangermann* in: Oppermann/Molsberger, A New GATT for the Nineties and Europe '92, S.98.

¹¹ *Halla-Heißen*, Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die Handelsregelungen der Gemeinschaft für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ZfZ 95, 370 f.

¹² „Cairns“-Gruppe ist ein loser Zusammenschluss von agrarexportierenden Ländern unter der Führung Australiens, die seit Jahren auf einer vollständigen Liberalisierung des Agrarhandels bestehen. Zu denen zählen vor allem Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Fidschi, Guatemala, Indonesien, Neuseeland, Paraguay, die Philippinen, Thailand, Südafrika und Uruguay.

¹³ Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994) - Anhang 1 - Anhang 1A - Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022 – 0039.

¹⁴ Art. XI Abs.2 (c) GATT, vgl. auch in: *Ipsen/Haltern*, Landwirtschaft und internationaler Handel – Beschert die Gemeinsame Agrarpolitik der EG dem GATT eine „Missernte“, EuZW 1991, 464, 465.

¹⁵ Abkommen über die Landwirtschaft in: 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002.

Art.1 lit. f) des Übereinkommens über die Landwirtschaft (nachfolgend: Agrarabkommen) laufen die Umsetzungsfristen für die beschlossenen Maßnahmen im Jahre 2001 ab. Art.20 des Agrarabkommens schreibt ferner vor, dass die Mitgliedstaaten ein Jahr vor Ablauf der Fristen eine neue Verhandlungsrunde einzuleiten haben. Darüber hinaus sollen die hierbei erzielten Ergebnisse bis zum Ende 2001 in die jeweiligen Agrarordnungen der GATT-Staaten implementiert und umgesetzt worden sein. Das Ende des Umsetzungszeitraums für die Vereinbarungen der Uruguay-Runde markierte zugleich den Beginn neuer WTO-Verhandlungen, die vom 9. bis zum 13. November 2001 in Doha (Qatar) stattgefunden haben. Die 1999 einberufene WTO-Ministerkonferenz in Seattle¹⁶ schloss die Verhandlungen über den neuen Reformkurs im Agrarsektor aus. Diesmal ist der Bereich der Landwirtschaft jedoch, anders als in Seattle, nicht aus den Gesprächen ausgeklammert worden¹⁷. Während der Verhandlungen in Doha kamen die Minister der GATT-Mitgliedstaaten überein, dass der Reformkurs im Agrarsektor im Hinblick auf den Marktzugang, die Reduzierung der Exporterstattungen und die Ausgestaltung der internen Stützungsmaßnahmen fortgesetzt wird. Die endgültige Frist für die Festsetzung der Modalitäten¹⁸, insbesondere der gemeinsamen Voraussetzungen für den Abschluss der WTO-Verträge endet am 31.März 2003. Die Vorschläge betreffend die Liberalisierungspolitiken in eigenen Ländern sollen dagegen spätestens bis zur nächsten WTO-Verhandlungsrunde, d.h. bis zum Ende des Jahres 2003¹⁹, eingereicht werden²⁰.

Die Auswirkungen der GATT-Beschlüsse auf das System der landwirtschaftlichen Marktordnungen werden zusätzlich durch die im Zusammenhang mit der geplanten Erweiterung der EU um die mittel- und osteuropäischen Staaten (nachfolgend: MOE-Länder) bewirkte Herausforderung verstärkt.

¹⁶ Art. 20 des Agrarabkommens in: 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002.

¹⁷ 3. WTO-Verhandlungsrunde vom 30.11 bis 3.12.1999 in: FAZ vom 25.07.2001 S.9.

¹⁸ Diese beziehen sich beispielsweise auf Zulässigkeitskriterien für die internen Stützungsmaßnahmen, Arten der Ausfuhrbeihilfen, Anwendung der Agrarschutzklausel, Verwaltung von Zollkontingenten, Vorschriften über den Mindestzugang, Anwendung der Geringfügigkeitsklausel, Modalitäten der Senkung in den jeweiligen allen Kapiteln.

¹⁹ Ministererklärung vom 14.11.2001 WT/MIN (01)/DEC/W im Rahmen der 4.Runde der WTO Verhandlungen in DOHA Chap. Agriculture Rn.13, 14.

²⁰ Dies könnte unter Umständen zur Änderung des Mandats der EU-Kommission durch den Rat führen, falls dieser zum Ergebnis gelangen sollte, dass die „Zugeständnislisten“ über die Agenda 2000 hinausgehen sollten.

Nach dem Zusammenbruch des politischen Systems in diesen Staaten hatte die EU ein lebhaftes Interesse an der politischen Zusammenarbeit und dem Aufbau neuer Handelsbeziehungen. Sie öffnete schrittweise ihre Märkte für die Produkte aus den mittel- und osteuropäischen Staaten und baute die mengenmäßigen Handelsbeschränkungen ab, die sie bis dahin gegenüber den Staatshandelsländern errichtet hatte. Als nächstes bezog die EU Polen und Ungarn in das Allgemeine Präferenzsystem für Entwicklungsländer (nachfolgend: APS)²¹ ein und räumte diesen einen präferentiellen Marktzugang ein. Die Europa-Abkommen²² mit den ehemaligen Staatshandelsländern bewirkten eine Öffnung des EU-Marktes für osteuropäische Produkte²³. Diese Liberalisierungspolitik diente in erster Linie der Stabilisierung der politischen Lage in den MOE-Staaten. Das grundsätzliche Ziel bestand jedoch darin, nicht nur die Handelshemmnisse zu beseitigen, sondern den künftigen EU-Beitritt der MOE-Länder vorzubereiten. Nach Art.49 Abs.2 EU-Vertrag (nachfolgend: EU) bedeutet das unter anderem die Übernahme der Integrationsverträge und deren Folgerechts („*acquis communautaire*“) seitens der beitrittswilligen Staaten²⁴. Für die Beitrittskandidaten resultiert daraus die Pflicht, den Landwirtschaftssektor stufenweise an das europäische Marktordnungssystem anzupassen. Doch diese Aufgabe erweist sich als besonders konfliktrichtig. Die Beitrittsländer verfügen über ein erhebliches Agrarpotential, das die Agrarmärkte der EU ins Wanken bringen kann. Als Beleg für die Ängste der Europäer dient das Interimsabkommen mit Polen²⁵, in dem der Bereich der Industrie- und Handelsgüter im Gegensatz zur Landwirtschaft eine bevorzugte Behandlung erfuhr. Nur in diesem Bereich trat die EU in Vorleistung gegenüber Polen,

²¹ Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) ist ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. In dessen Rahmen räumt die EU den Entwicklungsländern einseitig begünstigende Handelspräferenzen in Form von niedrigeren Einfuhrzöllen ein. Sie richten sich vor allem an die Länder Südostasiens sowie Lateinamerika. Die Abweichung von den GATT-Regeln rechtfertigt sich nach Art.XXXVI Ziff.8 i. V. m. Anlage I, vgl. *Schmalenbach* in: Callies/Ruffert, EUV/EGV, Art.177 Rn.4.

²² Europa- Abkommen: ABl. L 348 31.12.1993 S.2 (Polen)/ ABl. L 347 31.12.1993 S.2 (Ungarn)/ABl. L35731.12.1994 S.2 (Rumänien)/ABl. L 358 31.12.1994 S.3 (Bulgarien)/ABl. L 359 31.12.1994 S.2 (Slowakische Republik)/ABl. L 360 31.12.1994 S.2 (Tschechische Republik)/ABl. L 026 02.02.1998 S.3 (Lettland)/ABl. L 051 20.02.1998 S.3 (Litauen)/ABl. L 068 09.03.1998 S.3 (Estland)/ABl. L 051 26.02.1999 S.3 (Slowenien).

²³ *Langhammer*, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn, S.22 ff. in: Kieler Diskussionsbeiträge März 1992.

²⁴ Art.49 Abs.2 EU spricht zwar nur von „Aufnahmebedingungen“ und „Anpassungen des Vertrages“. Die Aufnahmepraxis in den Jahren 1973, 1981/86 und 1995 hat jedoch neben den technischen Anpassungen (geänderte Mitgliederzahlen in EU-Organen) lediglich zu Übergangsregelungen geführt, vgl. *Oppermann*, Europarecht, Rn.1847, *Herrnfeld* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.49 Rn.7 jeweils mit weiteren Nachweisen.

²⁵ Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl einerseits und der Republik Polen andererseits, ABl. Nr. L 114 vom 30/04/1992 S. 0002 – 0044.

indem sie ihre Märkte für die Einfuhr von Industrieerzeugnissen noch vor Inkrafttreten des Europa-Abkommen in Polen öffnete²⁶. Der Landwirtschaftssektor wurde indes bis auf die in Art.12 (EA 18) Abs.2 in Verbindung mit dem Anhang 1 des Interimsabkommens genannten Erzeugnisse von dieser Regelung ausgenommen. Hinzu kam eine Reihe von Kontingentsregelungen²⁷, die den EU-Markt gegen den Import landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus Polen weitgehend absicherten.

Mit der Ratifizierung des WTO-Abkommens und dem Abschluss der Assoziationsverträge (nachfolgend: Europa-Abkommen) setzte die EU den Grundstein für die Änderung ihrer Wirtschaftspolitik. Die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen erzwang in der EU eine Reihe von Reformen, die im Agrarsektor die größte Auswirkung hatten. Der Landwirtschaftsbereich musste zahlreichen neuen Regelungen unterworfen werden, die eines zum Ziel hatten: Den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten auf dem Weltmarkt unter Abbau von protektionistischen Maßnahmen zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Doch die EU war nicht gänzlich unvorbereitet in die GATT-Verhandlungen eingetreten. Bereits während der Dauer der GATT-Runde wurde 1992 vom damaligen EU-Agrarkommissar *Ray McSharry* eine Agrarreform eingeleitet. Diese sollte vornehmlich die Fehlentwicklungen der 80er Jahre im EU-Agrarsektor in Form von hohen Richtpreisen und Überschussproduktion beseitigen. Sie hatte aber auch einen wesentlichen Anteil an dem erfolgreichen Abschluss der Uruguay-Runde 1994. Formal betrachtet waren beide Vorhaben voneinander unabhängig, was die Gemeinschaft auch stets betonte²⁸. Die Wechselwirkungen ließen sich aber nur schwerlich in Abrede stellen. Die „McSharry“-Reform zielte mit ihren Maßnahmen vor allem auf die Eindämmung der Überschussproduktion und die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen. Der vom Rat gewählte Ansatz ging dahin, die Einkommenspolitik in der Landwirtschaft durch Mindestpreise und direkte Einkommenszuschüsse (sog. Ausgleichsmaßnahmen) zu gestalten. Damit sollten die Weichen für eine Politik abnehmender Preisregulierung und zunehmender Transferleistungen gestellt werden²⁹. Doch auch diese Maßnahmen

²⁶ Interimsabkommen über Handel und Handelsfragen zwischen der EWG und der EGKS einerseits und der Republik Polen, ABl Nr. L 114 vom 30/04/1992 S. 0002 – 0044.

²⁷ Art.14 (EA 20) i. V. m. den Anhängen Xa, Xb, Xc und XI des Interimsabkommens ABl. Nr. L 114 vom 30/04/1992 S. 0002 – 0044.

²⁸ *Gilsdorf* in: G/H, EU-Kommentar, vor Art.38 Rn.27, siehe aber Bemerkung 2.12 in: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034.

²⁹ *Rieger*, Agenda 2000 – Reform der GAP, S.25.

vermochten nicht, das Ungleichgewicht zwischen den Marktorganisationen, bedingt durch ein hohes Stützungslevel in den traditionellen Marktordnungen wie Getreide, Milch und Zucker, zu nivellieren, auch wenn sie einen erheblichen Beitrag zur Marktstabilisierung leisteten³⁰.

Der nächste Schritt in diese Richtung heißt „Agenda 2000“. Die Zielsetzungen dieser Agrarreform ähneln denen der „McSharry“-Reform, dient sie doch gleichfalls der Vorbereitung des EU-Landwirtschaftsmarktes auf die neue WTO-Runde und darüber hinaus auf die geplante Osterweiterung³¹. Ein weiteres Ziel dieser Reform ist aber ebenso, die ungewollten Entwicklungen im Agrarsektor als Folgen der „McSharry“-Reform in den Griff zu bekommen. Insofern ist die Agenda 2000 „nur“ eine Fortsetzung der 1992 in die Wege geleiteten Maßnahmen. Hierbei soll weiterhin das Niveau der Marktstützung abgesenkt und diese Reduzierung über eine weitgehend lineare Erhöhung der direkten Beihilfen kompensiert werden. Daneben gilt es insbesondere, den durch Agrarausgaben geprägten Haushalt der EU zu entlasten.

Ausgehend von der oben geschilderten Situation der Landwirtschaft in der EU unternimmt diese Arbeit den Versuch, eine Antwort auf die Frage zu finden, ob das derzeitige System der Marktordnungen mit seinen Instrumenten die bisherigen Vorgaben des Agrarabkommens der 8.GATT/1.WTO-Runde erfüllt hat. Den Hintergrund bildet die Agrarreform „Agenda 2000“, deren hauptsächliches Anliegen die Umsetzung der WTO-Vorgaben einerseits und die Vorbereitung der EU auf die künftige WTO-Verhandlungsrunden andererseits war. Den Maßstab der Überprüfung liefert das Steuerungsinstrumentarium der Marktordnungen, das am Beispiel der Marktordnung Getreide (nachfolgend: MO Getreide) als Prototyp aller Marktordnungen aufgezeigt wird³².

Deshalb werden im zweiten Kapitel die tragenden Prinzipien des Marktordnungsrechts anhand der MO Getreide mit dem wesentlichen Steuerungsinstrumentarium dargestellt, wobei den Schwerpunkt das jeweils wichtigste Lenkungsinstrument bildet (Direktzahlungen im Bereich der internen Stützung, Kontingente im Einfuhrsektor und Ausfuhrerstattung als ausfuhrbestimmender Faktor).

³⁰ Henze, Die Reform der GAP in: Caesar/Scharrer, Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S. 171, 172 f.

³¹ Darüber hinaus sollte sie auch den Abbau der in der Zwischenzeit angefallenen Überschüsse von 10 bis 20% in den MO Milch und Getreide bewirken; vgl. Rieger, Agenda 2000-Reform der GAP, S.13.

³² Oppermann, Europarecht, Rn.1385.

Danach wird die Funktionsweise der Marktordnung Zucker mit der ihr immanenten Eigenfinanzierung und dem Quotensystem zwecks Entwicklung eines Prüfungsmaßstabs für die im Kapitel 4 zu prüfende Agrarordnung Polens einer näheren Betrachtung unterzogen. Anschließend soll kurz auf das Eigenmittelsystem der EU unter dem Aspekt der Finanzierung der Agrarpolitik und die sich aus der EU-Osterweiterung ergebenden Belastungen des EU-Haushalts eingegangen werden.

Im dritten Kapitel werden die für die Landwirtschaft relevanten WTO-Abkommen (GATT, Agrarabkommen und Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen) dargestellt. Die Untersuchung der WTO-Kompatibilität des Marktordnungsrechts folgt der im zweiten Kapitel vorgegebenen Prüfungsreihenfolge von der internen Marktstützung über den Marktzugang bis hin zur Ausfuhr. Die drei Bereiche werfen nämlich Fragen auf, die unmittelbar die anwendbaren Lenkungsmechanismen des EU-Marktordnungsrechts betreffen. Zum einen handelt es sich um die Direktzahlungen, deren Bestand durch die anstehenden Verhandlungen während der nächsten WTO-Runde in Cancun/Mexiko gefährdet ist. Die wesentlichen Probleme liegen indessen in den Sektoren Marktzugang und Ausfuhrsubventionierung. Beim Marktzugang ist es bereits unklar, welche Vorschriften mit den jeweiligen quantitativen Anforderungen für diesen maßgeblich sind. Erst nachdem diese geklärt worden sind, kann der Frage nachgegangen werden, ob die EU die Vorgaben des Agrarabkommens in diesem Bereich erfüllt hat. Der zweite Aspekt betrifft die Konformität der Verwaltungsmethoden hinsichtlich der Kontingente mit der WTO-Ordnung. Danach wird der Ausfuhrbereich in Bezug auf die Ausfuhrsubventionen und Ausfuhrerstattungen untersucht. Hier geht es in erster Linie um die Frage, wie die WTO die Ausfuhrsubventionen definiert und vor allem welche Zuwendungen als solche zu gelten haben. Prüfungsmaßstab ist nicht nur das Agrarabkommen, sondern auch das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (nachfolgend: SCM-Abkommen), sodass nach der Darstellung der subventionsrelevanten Tatbestände das Verhältnis zwischen den jeweiligen Vorschriften der beiden Abkommen zu klären sein wird. Abschließend wird die Rechtslage im Hinblick auf die Fortgeltung der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen nach Ablauf der Umsetzungsfrist überprüft.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich sodann mit den landwirtschaftlichen Lenkungsinstrumenten in Polen, deren Übereinstimmung mit den europäischen Vorgaben sowie mit dem EU-Beitritt als Bildung/Erweiterung der Zollunion im Sinne des WTO-Rechts.

Der letzte Teil fasst die gewonnenen Ergebnisse zusammen und versucht, die eingangs aufgeworfenen Fragen zum europäischen Marktordnungsrecht unter Berücksichtigung der von der WTO geplanten Fortentwicklung und Liberalisierung des Agrarhandels zu beantworten. Hier geht es im Wesentlichen um die Frage, ob das bisherige System des Marktordnungsrechts in der von der Agenda 2000 vorgegebenen Form aufrechterhalten werden kann. Der zweite Aspekt betrifft die MOE-Länder und deren Bestreben, in möglichst kurzer Zeit der EU beizutreten. Die Untersuchung will allerdings nur die im Zusammenhang mit der Agrarpolitik (Steuerung der Agrarproduktion) stehenden Rechtsaspekte in den Vordergrund stellen. Auf die wirtschaftlichen und die politischen Vorgaben soll nur dort eingegangen werden, wo dies für das Verständnis der sich im Wandel befindlichen GAP unerlässlich ist.

2.Kapitel – Das europäische Marktordnungsrecht am Beispiel der MO Getreide und Zucker

1.TEIL: BEGRIFF DES MARKTORDNUNGSRECHTS UND DER MARKTORDNUNG

Das europäische Marktordnungsrecht ist der Inbegriff der Gemeinsamen Marktorganisationen (nachfolgend: GMO), die eine zentrale Rolle in der Ausgestaltung des Gemeinsamen Marktes für die Landwirtschaft spielen. Jedoch wird weder der Begriff des Marktordnungsrechts noch der der GMO im EG-Vertrag selbst erwähnt. Lediglich Art.34 EG spricht von einer Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Diese besteht nach Abs.1 dieser Vorschrift aus a) gemeinsamen Wettbewerbsregeln, b) bindender Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen und c) einer europäischen Marktordnung. Der Begriff der Gemeinsamen Marktorganisation findet sich erst in den jeweiligen Überschriften der Verordnungen über die vom Rat geschaffenen Marktorganisationen³³.

Der in Art.34 Abs.1 EG verwendete Begriff der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte wird teilweise in der Literatur synonym mit dem Begriff der Gemeinsamen Marktorganisation verwandt³⁴. Ferner wird aus der Systematik und dem Wortlaut der Vorschrift gefolgert, die GMO sei der Oberbegriff zu den in Art.34 Abs.1 a) bis c) genannten Formen und somit zu der dort erwähnten Europäischen Marktordnung³⁵.

Auf der anderen Seite wird der Begriff der Europäischen Marktordnung aus Art.34 Abs.1 c) EG entnommen und als Synonym zur GMO gebraucht³⁶.

Den Weg aus dieser begrifflichen Verwicklung könnte der Hinweis auf den rechtlichen Gehalt einer Marktordnung weisen. Nach dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ist unter einer „einzelstaatlichen“ Marktordnung im Sinne Art.34 Abs.1 b) EG die Zusammenfassung aller Vorschriften zu verstehen, mit deren Hilfe die zuständigen

³³ Vgl. nur die VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039, zuletzt geändert durch die VO Nr. 1666/2000 vom 17. Juli 2000 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 193 vom 29/07/2000 S. 0001 – 0002

³⁴ *Markert*, Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, S.49; *Sattler*, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur Wirtschafts- und Währungsunion, S.45; *Ries*, Das ABC der europäischen Agrarpolitik, S.59.

³⁵ *Markert*, Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, S.49, *Götz*, Europäisches Getreidepreisrecht, JZ 1963 S.157.

³⁶ *Rahn*, Das Instrumentarium der gemeinsamen Agrarpolitik, RiW 1980, 262, *Barnstedt*, Die Durchführung der GMO in der BRD, S.7., *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art.40 Rn.5; *Oppermann*, Europarecht, Rn.1370.

Behörden den Markt zu lenken und zu kontrollieren versuchen³⁷. Eine Marktordnung ist nach dem EuGH auch „[...] ein Bündel rechtlicher Mittel, das die Regulierung des Marktes der betreffenden Erzeugnisse hoheitlicher Aufsicht unterstellt, um durch die Steigerung der Produktivität und durch den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, eine angemessene Lebenshaltung für die Erzeuger, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherung der Versorgung und angemessene Verbraucherpreise zu gewährleisten“³⁸.

Legt man diese Begriffsbestimmung des EuGH hinsichtlich der einzelstaatlichen Marktordnung nach Art.34 Abs.1 S.2 lit. b) EG zugrunde, so wird in den einzelstaatlichen Marktordnungen eine Vielzahl von Maßnahmen zugelassen, die der Wirkung nach allen drei Organisationsformen von Art.34 Abs.1 S.2 a) bis c) EG gleichkommt³⁹. Ähnliches gilt für die europäischen Marktorganisationen. Ihr Regelungsgehalt erfasst nicht nur eine „europäische Marktordnung“ im Sinne von Art.34 Abs.1 S.2 lit. c) EG, sondern stellt noch weitere Maßnahmen zur Verfügung, die den „gemeinsamen Wettbewerbsregeln“⁴⁰ nach lit. a) und der „bindenden Koordinierung“⁴¹ nach lit. b) entsprechen. Es handelt sich demzufolge um eine Mischform der in Art.34 Abs.1 EG genannten Ausgestaltungen⁴². Aus diesem Grunde kann nicht der Ansicht gefolgt werden, wonach die GMO mit der „europäischen Marktordnung“ gleichzusetzen sei. Auch die Gleichstellung der GMO mit der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte, bleibt man bei der Terminologie aus Art.34 EG und der eindeutigen Bezeichnung der Verordnungen, ist zweifelhaft. Die Entwicklung in den für den Agrarmarkt geltenden Vorschriften, die ursprünglich klar zwischen den einzelnen Organisationsformen von Art.34 EG unterschieden haben⁴³, bestätigt die Ansicht, wonach die GMO eine eigenständige Organisationsform im Gefüge von Art.34 EG darstellt.

³⁷ EuGH verbundene Rs.90 und 91/63, Kommission/Luxemburg und Belgien, Slg.1964 S.1333, 1348.

³⁸ EuGH Rs.48/74, Charmasson/Minister für Wirtschaft und Finanzen, Slg.1974, S.1383, 1395.

³⁹ *Barnstedt*, Die Durchführung der GMO in der BRD, S.8.

⁴⁰ VO Nr. 1766/92 Art.10 bis 13 und 17 in der Fassung der VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

⁴¹ Diese ergibt sich bereits daraus, dass einzelstaatliche Ordnungen nur noch dort von Bedeutung sind, wo die Gemeinschaft die Kompetenz an sich noch nicht gezogen hat.

⁴² So auch *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.10.

⁴³ So lautete die Überschrift der VO Nr.26/1962: „VO zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion“ vgl. VO Nr. 26 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, ABl. Nr. 030 vom 20/04/1962 S. 0993 – 0994.

Die letzte Frage, die es in diesem Zusammenhang zu beantworten gilt, betrifft die Zulässigkeit der Mischformen innerhalb von Art.34 EG. Dieser sieht nämlich nur die drei oben genannten Organisationsformen vor. Dem Wortlaut entsprechend handelt es sich um eine abschließende Aufzählung, die keine erweiternde Auslegung zulässt. Dem Gesetzgeber steht es indessen frei, je nach Zielsetzung, der einen oder der anderen Form Vorzug zu geben oder Regelungen zu erlassen, die alle drei Ausgestaltungen in sich vereinen, sofern hierbei die agrarpolitischen Ziele von Art.33 EG, das Diskriminierungsverbot aus Art.34 Abs.2 2.Unterabsatz sowie das Verhältnismäßigkeitsgebot beachtet werden⁴⁴. Deshalb handelt es sich hier um eine zulässige Gestaltungsform der GAP.

Hiernach ergibt sich folgende Struktur der Gemeinsamen Organisation für Agrarmärkte:

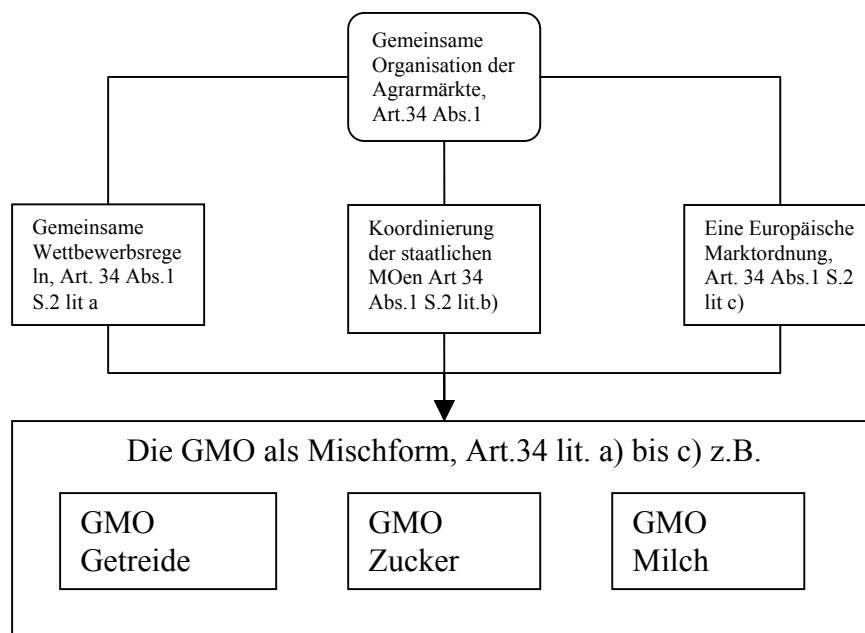


Abbildung 1 - Struktur der Gemeinsamen Organisationen der Agrarmärkte

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

Eine Marktordnung in der hier relevanten Ausgestaltung ist eine Vielzahl von marktlenkenden Maßnahmen innerhalb eines Produktes oder einer Produktgruppe, die mindestens eine, in der Regel aber alle drei der Grundorganisationsformen aus Art.34 EG zum Inhalt hat.

⁴⁴ Diese Auffassung ist allgemein anerkannt, vgl. *Gilsdorf/Priebe* in: *G/H, EU-Kommentar*, Art.40 Rn.4, *Borchardt* in: *Lenz, EGV-Kommentar*, Art.34 Rn.3.

Das Marktordnungsrecht hiergegen umfasst die Gesamtheit der rechtlichen Maßnahmen, die der Regelung und der Steuerung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG-Mitgliedstaaten dienen.

2.TEIL: INHALT DES MARKTORDNUNGSRECHTS

A. Einleitung

Gemäß Art.32 Abs.1 S.1 EG erfasst der Gemeinsame Markt die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.

Die Integration der Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt konnte wegen der vielfältigen Unterschiede der nationalen Agrarpolitiken nur durch die Schaffung einer gemeinsamen Agrarpolitik gelingen, die nun in Art.32 Abs.4 EG verankert ist. Deren Ziele sind in Art.33 Abs.1 a) bis e) EG geregelt. Als Mittel zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik schreibt der EG-Vertrag eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte vor, die die oben⁴⁵ genannten Formen annehmen kann.

Das europäische Marktordnungsrecht besteht aus derzeit 22 Marktorganisationen für eine Vielzahl von Produkten und Produktbereichen⁴⁶. Aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen der jeweiligen Marktordnungen hat jede Marktorganisation ein agrarpolitisches und damit eigenes juristisches Eigenleben. So können die ihrer Bezeichnung nach gleichen Maßnahmen in den verschiedenen Produktordnungen unterschiedliche Ziele verfolgen. Das lässt sich im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückführen:

- Die Marktorganisationen müssen produktspezifische Probleme lösen, was angesichts der hohen Zahl der Mitgliedstaaten ein flexibles Lenkungsinstrumentarium erfordert, um mehrheitsfähige Entscheidungen (Art.37 Abs.2 2.Unterabsatz EG) erarbeiten zu können.

⁴⁵ Vgl. 2.Kapitel 1. Teil.

⁴⁶ *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.48 f.; eine Übersicht über die wichtigsten Grundverordnungen: **Getreide**: VO Nr. 1766/1992 vom 30. Juni 1992, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039; **Reis**: VO Nr. 3072/1995, ABl. Nr. L 329 S.18; **Zucker**: VO Nr. 1260/2001, ABl. Nr. L 178 vom 30/06/2001 S. 0001 – 0045; **Milch- und Milcherzeugnisse**: VO 1255/1999, ABl. L 160 S. 48. Zu den sonstigen siehe dort und auch *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG- Vertrag, Art.40 Fn.7.

- Das europäische Marktordnungsrecht ist gemäß Art.34 Abs.1 EG an den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgerichtet, deren gleichzeitige Verwirklichung aus marktpolitischen Gründen nicht möglich ist⁴⁷.

Die Rechtsgrundlagen des Marktordnungsrechts sind im Titel II des EG-Vertrages zusammengefasst⁴⁸, und sie enthalten die allgemeinen Regeln und Zielvorstellungen, die der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Verwirklichung der Gemeinsamen Agrarpolitik zu beachten hat. Die zentrale Kompetenzvorschrift in diesem Normgefüge stellt Art.37 EG dar. Nach Maßgabe von Abs.2 Unterabsatz 3 dieser Vorschrift wird nämlich der Rat mit umfassender Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der GAP ausgestattet. So umfassen die Gemeinsamen Marktordnungen in der Regel eine auf Art.37 EG gestützte Grundverordnung des Rates, die die Mechanismen und Lenkungsmaßnahmen für den betreffenden Markt enthält. Dadurch erhalten die jeweiligen Marktordnungen ihre rechtliche Gestalt. Die Grundverordnungen sind zugleich als Ermächtigungen formuliert, aufgrund deren die gemeinschaftlichen Durchführungsvorschriften von der EU-Kommission erlassen werden⁴⁹. Hierdurch werden die Grundregeln konkretisiert und näher ausgeführt. Die einzelnen Marktorganisationen regeln den Inhalt und das Instrumentarium für die marktordnungslenkenden Maßnahmen nach den besonderen Gegebenheiten des einzelnen Erzeugnisses⁵⁰. Durch die Schaffung eines solchen Systems erschließt sich das Marktordnungsrecht als ein pyramidenförmig strukturiertes Gebilde. Die Grundverordnung fasst das produktspezifische Instrumentarium zusammen, die Durchführungsvorschriften konkretisieren dann produktspezifisch das materielle Recht als auch das Verfahrensrecht.

Die zurzeit existierenden Marktordnungen sind bis auf wenige Ausnahmen⁵¹ im Anhang I zu Art.32 EG-V aufgeführt.

⁴⁷ Ehle, Abgaben und Erstattungen des Europäischen Marktordnungsrechts, in: Kruse, Zölle, Verbrauchersteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, S.220, vgl. auch weiter 2. Kapitel 2. Teil B II 4 c.

⁴⁸ Zur Bedeutung vgl. die umfangreiche Zusammenstellung der Literatur bei *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, vor Art.38.

⁴⁹ Art.23 Abs.3 der VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 - 0039; Art.42 Abs.3 der VO Nr. 1255/99 vom 17. Mai 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0048 – 0072.

⁵⁰ *Priebe* in: *Priebe/Scheper/Urff*, Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven, S.172, vgl. auch *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.40 Rn.9.

⁵¹ Als wichtigste sind zu nennen: Kartoffeln, natürlicher Honig und landwirtschaftlicher Alkohol.

Für die Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen gibt Art.34 Abs.2 EG drei rechtliche Schranken vor:

- die gemeinsamen Marktorganisationen müssen sich auf die Verfolgung der Ziele des Art.33 EG-V beschränken,
- sie müssen jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft ausschließen und
- eine etwaige gemeinsame Preispolitik muss auf gemeinsamen Grundsätzen und einheitlichen Berechnungsmethoden beruhen⁵²

Ausgehend von dem Regelungsbereich der Durchführungsvorschriften kann zwischen *horizontalen* und *vertikalen* Bestimmungen differenziert werden:

Horizontale Verordnungen sind solche, die übergreifend für mehrere Marktordnungen gelten. Zu diesen horizontalen Bestimmungen werden dann detaillierte, oftmals nur produktbezogene Normen erlassen.

Vertikale Verordnungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie jeweils eine Maßnahme für ein Produkt einer Marktordnung im Detail regeln. Hierbei wird nicht nur nach den Produkten unterschieden, die einer Marktordnung zugrunde liegen. Die Verordnung erfasst vielmehr einzelne Produkte und Verarbeitungserzeugnisse einer Marktordnung.

In dem so strukturierten Marktordnungsrecht lassen sich drei Grundprinzipien erkennen, die alle Marktordnungen durchziehen: Markteinheit, Gemeinschaftspräferenz und die finanzielle Solidarität.

Nach dem Grundsatz der Markteinheit müssen für den Handel mit Agrarerzeugnissen die gleichen Rahmenbedingungen innerhalb der Gemeinschaft gelten. Im Ergebnis bedeutet das den Ausschluss aller Handelshemmnisse für diese Waren innerhalb der EU, die eine Wettbewerbsverfälschung zur Folge haben könnten. Dieses Prinzip wird durch die Schaffung der für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse geltenden Gemeinsamen Marktorganisationen verwirklicht, in denen die Nationalbehörden in aller Regel nur eine ausführende Funktion haben⁵³.

Das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz ist an der Schnittstelle zwischen den binnenmarktrechtlichen Auswirkungen der Marktorganisationen und deren

⁵² Die Durchsetzung dieser Grundsätze, insbesondere des Diskriminierungsverbots, war und ist Gegenstand einer ausgedehnten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, vgl. EuGH verbundene Rs.117/76 und 16/77, Ruckdeschel/Hauptzollamt Hamburg, Slg.1977, S.1753, 1769 ff.; vgl. auch *Gilsdorf/Priebe*, in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.71 ff. mit weiteren Nachweisen sowie 2.Kapitel 2. Teil B II 4 c.

⁵³ *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.34.

Beeinflussung durch die Wareneinfuhr aus den Drittländern angesiedelt. Es besagt zum einen, dass die gemeinschaftlichen Erzeugnisse Vorrang beim Absatz auf dem Binnenmarkt haben. Zum anderen aber enthält es das Gebot, die europäische Landwirtschaft vor dem Import preiswerterer Konkurrenzprodukte zu schützen. Dieses Anliegen wird durch eine Reihe von Einfuhrschutzregelungen einerseits und Exportregelungen andererseits erreicht⁵⁴.

Im Rahmen der finanziellen Solidarität wird sichergestellt, dass die Kosten der Landwirtschaft nicht den Mitgliedstaaten zur Last fallen, sondern von der Gemeinschaft getragen werden. Zu diesem Zweck wurde ein Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft⁵⁵ (nachfolgend: EAGFL) eingerichtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine Marktordnung in den wichtigen Marktorganisationen ein Drei-Elemente-System aufweist. Der Ausgangspunkt ist immer eine Preisregelung, die den Landwirten ein angemessenes Einkommensniveau sichern soll. Dieses wird im Binnenmarkt durch eine Reihe von internen Stützungsmaßnahmen aufrechterhalten (1.Element) und gegen den die Preislage im Binnenmarkt negativ beeinflussenden Import durch Einfuhrregelungen abgeschirmt (2.Element). Der dritte Bereich sind die Regelungen betreffend die Ausfuhr aus der EG (3.Element).

⁵⁴ Genauer dazu 2.Kapitel 2.Teil B II (Einfuhr) und III (Ausfuhr).

⁵⁵ VO Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ABl. Nr. 030 vom 20/04/1962 S. 0991 – 0993.

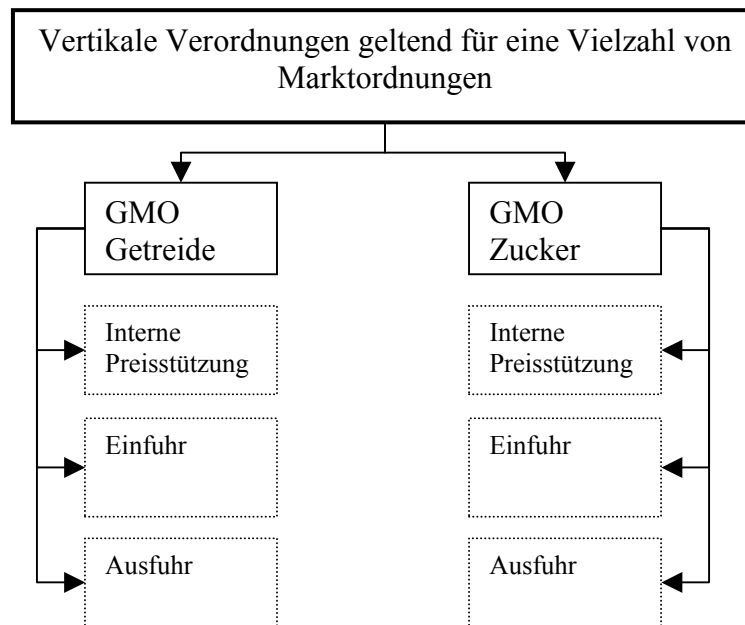


Abbildung 2 - Regelungssystem der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte

B. Die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide

Die MO Getreide gilt als Prototyp der europäischen Marktordnung⁵⁶, da sie bereits 1962 als erste konzipiert wurde und die wichtigsten Marktlenkungsinstrumente enthält. Sie ist nunmehr nach mehreren Änderungen in der Verordnung Nr.1766/92 zusammengefasst⁵⁷. In diese Verordnung hat der Rat die meisten der bis dahin bestehenden Vorschriften betreffend Getreide aufgenommen. Nach Art.1 Abs.2 VO Nr. 1766/22 gilt parallel dazu auch die VO 1251/99⁵⁸ betreffend die Stützungsregelungen für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen. Beide Verordnungen bilden die Rechtsgrundlagen für die MO Getreide. Der Regelungsbereich der VO Nr.1766/92 umfasst nach Art.1 Abs.1 eine Reihe von Grundgetreidesorten, darunter Weichweizen, Roggen, Gerste, Hafer, Zuckermais sowie Hartweizen, sowie die im Anhang A der Verordnung genannten Produkte, die Grunderzeugnisse und Erzeugnisse der sog. ersten Verarbeitungsstufe, wie zum Beispiel Mehl⁵⁹ betreffen.

⁵⁶ *Oppermann*, Europarecht, Rn.1385, auch *Gilsdorf/Priebe*, in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.11.

⁵⁷ VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039, zuletzt geändert durch die VO Nr. 1666/2000 vom 17. Juli 2000 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 193 vom 29/07/2000 S. 0001 – 0002.

⁵⁸ VO Nr. 1251/1999 vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0001 – 0014.

⁵⁹ Sie werden nach dem Anhang I zum Art.32, der praktisch den eigentlichen Geltungsbereich der Vertragsregeln vorgibt, als „Anhang I Waren“ bezeichnet. Hiervon sind die Erzeugnisse der

Im Hinblick darauf sowie auf die Grundstruktur der Marktorganisationen lassen sich innerhalb der Marktordnung Getreide drei Regelungsbereiche erkennen: Die interne Marktstützung (unter I.), die Einfuhr (unter II.) und die Ausfuhr (unter III.).

I. Interne Preisstützung

1. Einleitung

Die Funktion des Preis- und Interventionssystems besteht in der Aufrechterhaltung eines einheitlichen Preisniveaus im Binnenmarkt. Hierzu wurde ursprünglich in der Gemeinschaft ein Preismechanismus entwickelt, in dessen Mittelpunkt der sog. Richtpreis stand⁶⁰. Dieser wurde für jedes Wirtschaftsjahr gesondert festgesetzt. Er verkörperte den zur Sicherung der Einkommen der Landwirte angestrebten Marktpreis, der allerdings für die Marktbeteiligten unverbindlich war. Der Richtpreis bildete ferner eine Schranke, deren Unterschreitung das Schutzsystem der jeweiligen Marktordnung in Gang setzte.

Den Grundpfeiler dieses Schutzsystems bildete der Interventionspreis, der bei einem bestimmten Prozentsatz des Richtpreises festgesetzt wurde. Erreichte der Marktpreis diese Grenze, so waren die Interventionsstellen zum Ankauf des Getreides auf Kosten des Staates verpflichtet. Dahinter stand die Überlegung, Getreide in Zeiten des Überangebots anzukaufen und in der Situation der Angebotsverknappung sowie dann in der Regel steigender Preise wieder abzusetzen⁶¹. Dadurch sollten die Marktpreise auf dem Niveau der Richtpreise gehalten und eine weitreichende Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen erreicht werden. Mit dem Interventionspreis erlangte der Landwirt eine klare, von der Marktsituation unabhängige Kalkulationsgrundlage.

Das weitere Element dieses Preismechanismus war der Schwellenpreis. Dieser hatte seinen Ursprung in dem komplexen Konzept der protektionistischen Politik der EG-Staaten, die einerseits ihren Landwirten ein bestimmtes Einkommensniveau

weiteren Verarbeitungsstufen zu unterscheiden, die als „Nicht-Anhang I Waren“ gelten, vgl. *Borchardt* in: *Lenz, EGV-Kommentar*, Art.34 Rn.18, *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.106.

⁶⁰ VO Nr. 1528/95 vom 29. Juni 1995 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide ABl. Nr. L 148 vom 30/06/1995 S. 0003 – 0003; Nach Art.1 dieser VO wurde der Richtpreis abgeschafft. Er bildete die Grundlage für die Berechnung des Schwellenpreises.

⁶¹ Die obligatorische Intervention folgt aus Art.4 Abs.1 der VO Nr. 1766/92, vgl. auch *Gilsdorf/Priebe* in: *G/H, EU-Kommentar*, Art.40 Rn.14, *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.52 f.

gewährleisten wollten und andererseits den Binnenmarkt vor billigeren Importen aus dem Ausland zu schützen suchten. Er war maßgebend für die Berechnung der variablen Zölle (Einfuhrabschöpfungen), die an den Außengrenzen der EU erhoben wurden.

Durch die Reformen des Agrarmarktes und insbesondere durch die Neuausrichtung der Preispolitik im Getreidesektor wurde die Grundverordnung Nr.2727/75 des Rates vom 29. Oktober 1975 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide außer Kraft gesetzt und durch eine neue, die GVO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ersetzt. Hierdurch sollte, wie oben bereits erwähnt, den Fehlentwicklungen der 80-er Jahre in Form von Überproduktion und gesteigerten Ausgaben der Gemeinschaft entgegengesteuert werden, die durch den Anstieg der Getreideerzeugung und die Überlastung der Aufnahmekapazitäten des Binnenmarktes bedingt wurden, was wiederholt zu dauerhaften Krisen des Marktes führte⁶². Im Zuge der Agrarreform aus dem Jahre 1992 („McSharry“-Reform) wurde als erstes der Richtpreis für Getreide dem Weltpreisniveau angenähert und der Schwellenpreis, der die maßgebliche Größe bei der Einfuhr darstellte, erhöht. Die weitere Verteuerung des Importgetreides sollte, jedenfalls vorübergehend, den Absatz eigenen Getreides auf dem Binnenmarkt sichern.

Vor der Reform stellte sich die Struktur des Preisgefüges wie folgt dar:

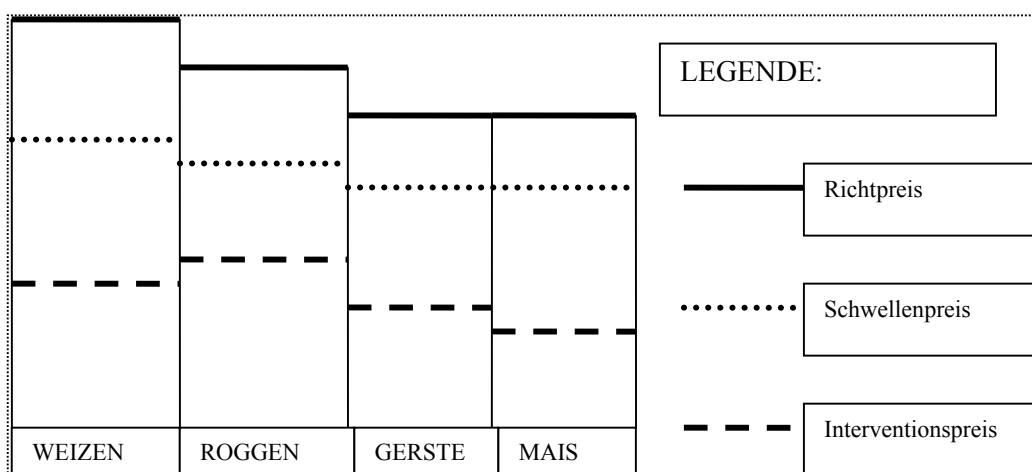


Abbildung 3 - Das Preissystem vor der "McSharry"-Reform 1992

Nach der Reform '92 wurde der Schwellenpreis über dem Richtpreis festgesetzt, um den Zugang für die preiswerteren Getreideeinfuhren aus den Drittländern zum EU-

⁶² Vgl. die Begründung zu VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039.

Markt über die Höhe des variablen Zollsatzes (Abschöpfung) zu erschweren. Der Richtpreis dagegen wurde vereinheitlicht, damit die Landwirte ihre Produktionskapazitäten nicht auf eine Getreideart ausrichteten. Darüber hinaus setzte der Rat den Interventionspreis auf ein einheitliches Niveau fest. Die Einkommensverluste bei den Landwirten, verursacht durch die Senkung der Garantiezahlungen, sollten durch die Leistung von Direktzahlungen („Ausgleichszahlungen“) aufgefangen werden. Deren Höhe war an die zur Erzeugung genutzte Ackerfläche geknüpft⁶³.

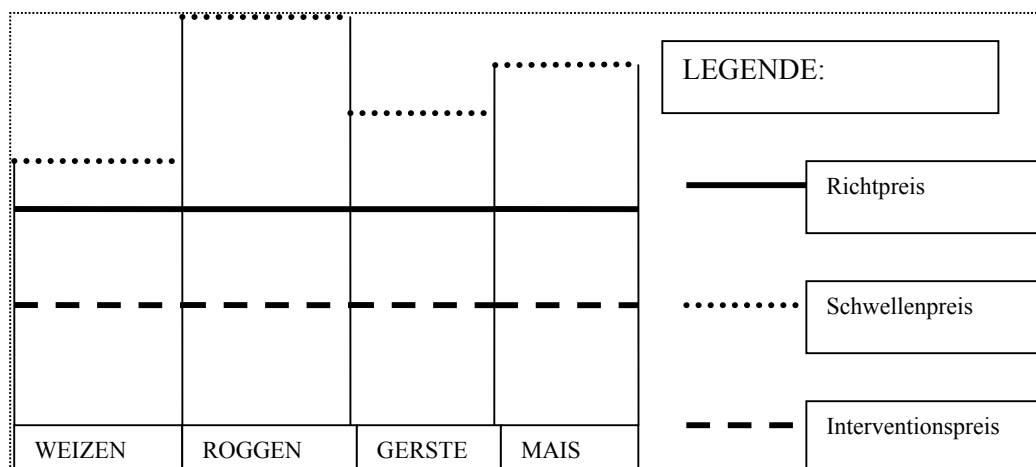


Abbildung 4 - Das Preissystem nach der "McSharry"-Reform 1992

Das Preissystem der Marktorganisationen wurde allerdings durch das Ergebnis der im Rahmen der Uruguay-Runde '94 vorgenommenen Tarifierung erheblich verändert. Diese durch die Umsetzung der GATT-Ergebnisse bedingte Änderung der Einfuhrregeln⁶⁴ hatte sowohl die Beseitigung des Richtpreises als auch die Abschaffung des Schwellenpreises zur Folge⁶⁵.

2. Intervention

Der Schwerpunkt der Stützung im Binnenmarkt war bis zur „McSharry“-Reform die Intervention. Durch die Intervention wird in der Gemeinschaft eine weitreichende

⁶³ Art.9 der VO Nr. 1765/1992 vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABL. Nr. L 181 S.0012 - 0020.

⁶⁴ Die Tarifizierung umfasst alle MO-Produkte und ist in der VO Nr. 1359/95 vom 13. Juli 1995 auf 935 Seiten niedergelegt. Es handelt sich hierbei um ab dem 1. Juli 1995 anwendbare Fassung der Kombinierten Nomenklatur.

⁶⁵ VO Nr. 1528/95 vom 29. Juni 1995 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABL. Nr. L 148 vom 30/06/1995 S. 0003 - 0003; Der Schwellenpreis war nötig für die Berechnung der Abschöpfung (variabler Zoll, erhoben bei Import von landwirtschaftlichen Produkten in die EU).

Garantie zum Absatz der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu einem Mindestpreis gewährleistet. In der MO Getreide hat sich diese im Laufe der Zeit zu einem festen Stützungsfaktor des Marktes entwickelt, was nicht zuletzt durch die ursprünglich „vollständige“ Abnahme der angebotenen Getreidemengen seitens der Interventionsstellen bedingt war⁶⁶. Die nachfolgende stufenweise Beschränkung des Ankaufs wegen erheblicher Überschussproduktion mittels Saisonalisierung der Intervention⁶⁷ konnte daran nichts ändern. Die Konsequenz war allerdings, dass die Interventionskäufe nur noch in bestimmten Zeiträumen möglich waren⁶⁸. Bis auf Finnland und Schweden (vom 1. Dezember bis zum 30. Juni) und Italien, Spanien, Portugal und Griechenland (vom 1. August bis zum 30. April) kann die Intervention nur noch in der Zeit vom 1. November bis zum 31. Mai durchgeführt werden.

Die Intervention bedeutet im engeren Sinne den Ankauf (Übernahme, Abgabe und Verwertung) landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch die zuständigen Behörden⁶⁹ zum Interventionspreis. Zum Schutz der Mindesteinkommen der Landwirte markiert dieser die Grenze, deren Unterschreitung die Landwirte in die Lage versetzt, von der Ankaufstelle (Interventionsstelle) den Interventionspreis als Mindestpreis zu verlangen. Wie oben bereits angedeutet, wurde der Interventionspreis für alle Getreidesorten auf einem einheitlichen Niveau festgesetzt⁷⁰, um die Erzeuger davon abzuhalten, sich auf eine Getreideart nur wegen der Höhe des Interventionspreises festzulegen. Der Interventionspreis gilt seit 1972 einheitlich in der Gemeinschaft und bezog sich ursprünglich auf eine Standardqualität⁷¹ des angekauften Getreides. Wicht die Qualität des zur Intervention angebotenen Getreides hiervon ab, erhielt der Landwirt Zu- oder Abschläge auf den Preis, je nachdem, ob die Standardqualität unter- oder überschritten wurde⁷².

⁶⁶ Art. 7 Abs. 1 der VO Nr. 2727/75 vom 29.10.1975 über die GMO für Getreide.

⁶⁷ *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art. 40 Rn. 14.

⁶⁸ Vgl. Art. 4 Abs. 2 der VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039.

⁶⁹ Nach § 3 MOG (Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen vom 20.09.95, BGBl. 1995 Teil I S. 1147) ist in der BRD hierfür die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zuständig.

⁷⁰ Vgl. Art. 3 Abs. 1 der VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039.

⁷¹ VO Nr. 2731/75 vom 29.10.1975 über die Standardqualitäten für Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und Hartweizen. Die Standardqualität ist allerdings durch die VO Nr. 1253/1999 vom 17. Mai 1999, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0018 – 0020 abgeschafft worden.

⁷² Art. 2 Abs. 2 3. Unterabsatz der VO 689/92 vom 19. März 1992 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen, ABl. Nr. L 074 vom 20/03/1992 S. 0018 - 0022 i. V. m. der VO Nr. 1570/77 vom 11. Juli 1977 über die Zu- und Abschläge für Getreide bei der Intervention, ABl. Nr. L 174 vom 14/07/1977 S. 0018.

Der Interventionspreis kommt allerdings nicht den einzelnen Erzeugern zugute, was den Garantiefekt, ausgedrückt in festen Preisen, relativiert. Nach Art.3 Abs.4 3.Unterabsatz der VO Nr.1766/92 beziehen sich die Interventionspreise nur auf die Großhandelsstufe bei freier Anlieferung an Lager, nicht abgeladen. Die Mindestmenge liegt nach Art.1 der VO Nr.824/00⁷³ unverändert trotz der Aufhebung der VO Nr.689/92⁷⁴ bei 10 t für Hartweizen und 80 t bei sonstigen Getreidesorten. Daraus folgt zugleich, dass die Preise gegenüber den Erzeugern nur indirekt gelten und insofern keine Garantieabnahmepreise sind.

Der Verkauf von Interventionsware erfolgt entweder zur Ausfuhr in die Drittländer im Wege der Ausschreibung oder zur Versorgung des Binnenmarktes in Form von öffentlicher Versteigerung⁷⁵. Nach Art.3 der VO Nr.2131/93 sind die Interventionsstellen verpflichtet, eine Ausschreibungsbekanntmachung zu veröffentlichen. Die einzureichenden Angebote dürfen nach Art.5 Abs.1 den Mindestpreis (Interventionspreis) nicht unterschreiten.

Neben dem „reinen“ Interventionspreis sieht die MO Getreide noch weitere monatliche Zuschläge wegen der Lagerhaltungs- und Zinskosten (Reports), die auf den Interventionspreis anzurechnen sind⁷⁶.

In der Gesamtbewertung brachte die Reform eine erhebliche Marktentlastung mit sich, da durch die Reduzierung der Höhe des Interventionspreises auch die Getreideerzeugung spürbar zurückging. Hierbei wurde aber übersehen, dass die interventionspreismäßige Gleichstellung der Getreidearten einen Verlust an Flexibilität des Marktes bedeutete. Der Interventionspreis büßte nämlich seine Rolle als marktbestimmender Faktor ein, sodass sich die landwirtschaftliche Erzeugung nicht mehr an der Nachfrage orientierte. Bei Roggen ging beispielsweise die Produktion um 41% zurück⁷⁷. Durch die Ergänzung der Intervention um die Ausgleichszahlungen verschob sich zugleich der Schwerpunkt in der Einkommensstützung zugunsten der

⁷³ VO Nr. 824/2000 vom 19. April 2000 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen sowie die Analysemethoden für die Bestimmung der Qualität, ABl. Nr. L 100 vom 20/04/2000 S. 0031 – 0050.

⁷⁴ VO Nr. 689/92 vom 19. März 1992 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen, ABl. Nr. L 074 vom 20/03/1992 S. 0018 - 0022.

⁷⁵ Art.1, 2, 7 der VO Nr. 2131/93 vom 28. Juli 1993 über das Verfahren und die Bedingungen für den Verkauf von Getreide aus Beständen der Interventionsstellen ABl. Nr. L 191 vom 31/07/1993 S. 0076-0080.

⁷⁶ Art.3 Abs.4 S.2 der VO 1766/92 i. V. m. der VO Nr. 1666/2000 vom 17. Juli 2000 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide ABl. Nr. L 193 vom 29/07/2000 S. 0001 – 0002.

⁷⁷ Von 44% Ende 1996/97 auf 3% Ende 1997 in: Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, GAP 2000, Arbeitspapier der Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft GD VI, 1997, S.49.

Ausgleichszahlungen. Die Bedeutung der Intervention wurde immer geringer, wenngleich dieses Instrument weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Stützung der Einkommen der Landwirte leistet⁷⁸.

Durch die Fortschreitung des Integrationsprozesses innerhalb der EU, die Änderung der äußeren Rahmenbedingungen im weltweiten Handel mit Agrarerzeugnissen sowie die geplante Erweiterung der Gemeinschaft um die mittel- und osteuropäischen Staaten wird die GAP vor weitere Herausforderungen gestellt, an denen sich die Gemeinsamen Marktordnungen messen lassen müssen. Die Anpassung an diese neuen Gegebenheiten hat die 1999 in Berlin beschlossene Reform „Agenda 2000“ übernommen. Im Mittelpunkt dieser Reform haben die Sektoren: Landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse sowie Wein gestanden. Mit der Neuordnung der GAP sollten die Ausgaben im Agrarbereich stabilisiert, die Lasten langfristig gerechter verteilt und die Erweiterung der EU vorbereitet werden. In der MO Getreide bewirkte die Reform vor allem die Senkung der Interventionspreise um insgesamt 15% in zwei Schritten von jeweils 7,5% in einem Zeitraum von 8 Jahren (1999 bis 2006). Für alle Getreidearten, die der Intervention unterliegen, ist der Interventionspreis nun festgesetzt auf:

- 110,25 €/t im Wirtschaftsjahr 2000/2001
- 101,31 €/t ab dem Wirtschaftsjahr 2001/2002⁷⁹.

Eine weitere Neuerung betrifft die Abschaffung der Standardqualität des im Rahmen der Intervention angekauften Getreides. Diese wird nunmehr anhand deskriptiver Merkmale festgelegt, und es werden neue Verfahren zu deren Feststellung zur Verfügung gestellt⁸⁰. Im Zuge der Reform musste ferner die Höhe der Zuschläge (Reports) dem finanziellen Rahmen angepasst werden und auf der anderen Seite den Erzeugern einen Bezugsrahmen für die mehrjährige Produktionsplanung bieten. Die

⁷⁸ Vgl. Abbildung Nr.5.

⁷⁹ VO Nr. 1253/1999 vom 17. Mai 1999 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktordnung für Getreide und zur Aufhebung der VO Nr. 2731/75 über die Standardqualitäten für Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und Hartweizen ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0018 – 0020.

⁸⁰ Art.2 und 3 der VO Nr. 824/2000 vom 19. April 2000 über das Verfahren und die Bedingungen für die Übernahme von Getreide durch die Interventionsstellen sowie die Analysemethoden für die Bestimmung der Qualität ABl. Nr. L 100 vom 20/04/2000 S. 0031 – 0050.

Zuschläge sind nun der Anzahl und der Höhe nach auf unbefristete Zeit in der VO 1666/2000⁸¹ festgesetzt.

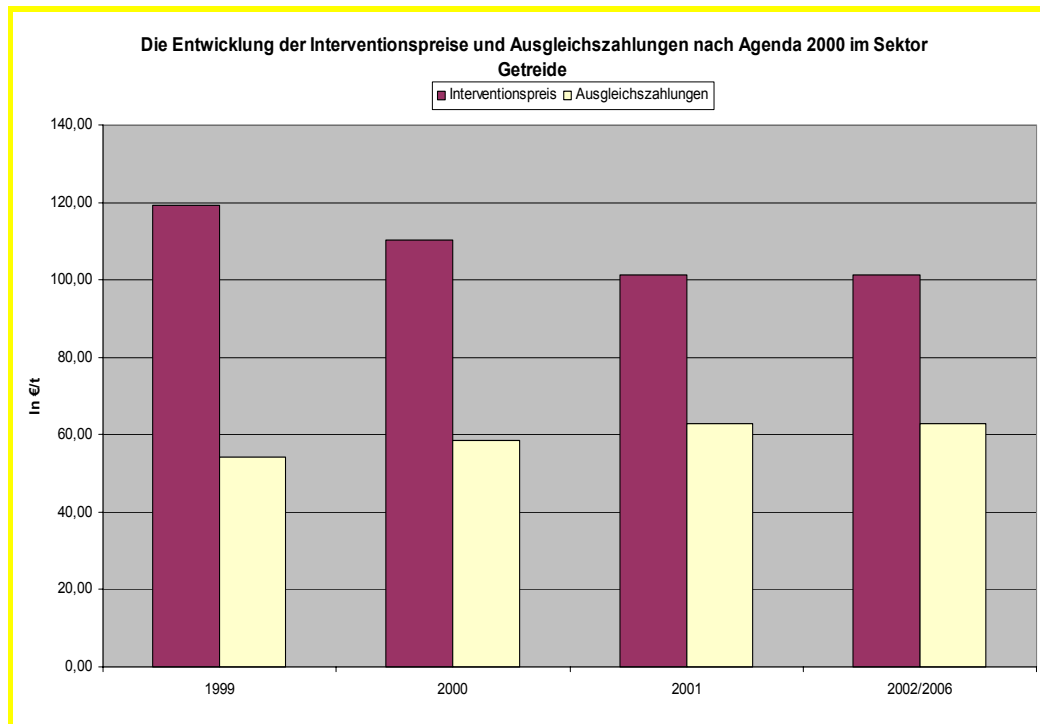


Abbildung 5 - Die Entwicklung der Interventionspreise und Ausgleichszahlungen

3. Direktbeihilfen - Flächenzahlungen

a. Entwicklung

Bei den Ausgleichszahlungen handelt es sich um ein im Rahmen der „McSharry“-Reform eingeführtes Instrument zur Stützung landwirtschaftlicher Einkommen. Das entscheidende Argument für dessen Einführung war die Notwendigkeit, die bis dahin geltenden institutionellen Preise (Interventionspreise) erheblich zu senken⁸². Hierdurch wurde der Gesetzgeber dem in Art.33 Abs.1 EG enthaltenen Auftrag gerecht, auf die Verwirklichung der vorgegebenen Ziele,

⁸¹ VO Nr. 1666/2000 vom 17. Juli 2000 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 193 vom 29/07/2000 S. 0001; danach werden die Zuschläge in den Monaten November bis Juni gestaffelt von 0,93 €/t im November bis 6,51 €/t im Juni gewährt.

⁸² Vgl. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, S.10; 2.Erwägungsgrund zur VO Nr. 1765/92 vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0012 – 0020; 2. Kapitel 2. Teil B I 2.

insbesondere hinsichtlich der Sicherung von Einkommen und Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Erzeuger, hinzuwirken.

Zur Berechnung der Ausgleichszahlungen wurde der jeweilige Grundbetrag, festgesetzt für jedes Wirtschaftsjahr, mit dem durchschnittlichen Getreideertrag, wie er für die betreffende Region in dem nationalen Regionalisierungsplan festgelegt ist, multipliziert⁸³. Die Regionalisierungspläne wurden von den Mitgliedstaaten aufgestellt⁸⁴ und von der EU-Kommission geprüft aber nicht förmlich genehmigt⁸⁵.

Nach Maßgabe der Verordnung Nr.1765/92 erhielt der Landwirt die Beihilfe nur, wenn er einen Teil der Betriebsfläche stilllegte⁸⁶. Die stillgelegte Fläche unterlag grundsätzlich der Rotation. Verzichtete der Landwirt auf die Rotation, so bekam er eine um 5 Prozentpunkte erhöhte Prämie⁸⁷, die allerdings eine erhöhte Stilllegungsfläche voraussetzte. Auf der stillgelegten Fläche konnte er nur noch Rohstoffe anbauen, die außerhalb des Lebensmittel- und Futtersektors verwendet wurden⁸⁸. Eine Ausnahme in diesem System bildeten die Kleinerzeuger. Nach Art.8 der VO Nr.1765/92 erhielten sie die Ausgleichszahlung auch dann, wenn sie keine Flächen stilllegten. Dies setzte allerdings voraus, dass sich der Antrag auf die Ausgleichszahlung auf eine Fläche bezog, die der für die Erzeugung von höchstens 92 Tonnen Getreide entsprach, („vereinfachte Regelung“)⁸⁹.

Das neue Element der Ausgleichsleistungen im Preis- und Interventionsgefüge markierte die Verschiebung der Schwerpunkte innerhalb der Landwirtschaftspolitik weg von einer Preisstützung innerhalb des Getreidemarktes hin zu einem System der direkten Einkommensbeihilfen. Hierin zeigte sich auch die Auswirkung der letzten GATT-Verhandlungsrunde, die diese Umkehrung der Agrarpolitik in der EU entscheidend beeinflusste. Die direkten Ausgleichszahlungen gelten nach dem GATT-

⁸³ Art.4 Abs.1, 2 der VO Nr. 1765/92, der Grundbetrag für das Wirtschaftsjahr 1993/94 betrug 25 ECU.

⁸⁴ Art. 3 Abs.1 der VO Nr. 1765/1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 - 0020.

⁸⁵ Art.3 Abs.4 der VO Nr. 1765/1992, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 - 0020.

⁸⁶ Art.7 der VO Nr. 1765/1992, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 – 0020 i. V. m. der VO Nr. 762/94 vom 6. April 1994 mit Durchführungsbestimmungen zur Flächenstilllegung gemäß der VO Nr. 1765/92, ABl. Nr. L 090 vom 07/04/1994 S. 0008 - 0012.

⁸⁷ Art.7 Abs.1 der VO Nr. 1765/1992, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 - 0020, Art.1 Abs.1 der VO Nr. 1541/93 vom 14. Juni 1993 zur Festlegung der von der Rotation gemäß Artikel 7 der VO Nr. 1765/92 unabhängigen Stilllegungsquote, ABl. Nr. L 154 vom 25/06/1993 S. 0001 - 0002.

⁸⁸ Art. 7 Abs.4 der VO Nr.1765/1992, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 – 0020, Art.2 i. V. m. Anhang I und II der VO Nr. 334/93 vom 15. Februar 1993, ABl. Nr. L 038 vom 16/02/1993 S. 0012 – 0020.

⁸⁹ VO Nr. 1765/1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 181 vom 30/06/1992 S.0012 - 0020.

Abkommen nämlich als zulässige Stützungsmaßnahmen (sog. „*blue box*“-Maßnahmen⁹⁰), die im Gegensatz zu der Preisstützung über Garantiezahlungen keiner Senkungsverpflichtung unterliegen, sofern sie anhand festgesetzter Flächen und Erträge (d.h. nicht im Zusammenhang mit der Produktion) berechnet werden⁹¹.

Die Umsetzung der „McSharry“-Reform in den Folgejahren zeigte jedoch, dass deren Zielsetzung nur bedingt zu erreichen war. Die Hauptvorwürfe richteten sich in erster Linie gegen die Widersprüche in der Anwendung der Regelung sowie die nicht beseitigte Gefahr von Marktungleichgewichten, die als Folge der Marktöffnung für die Einfuhr aus den Drittländern (GATT) dem Binnenmarkt drohte. Ursächlich für das teilweise Misslingen der Reform war im gleichen Maße die gestiegene Komplexität der Beihilferegulungen, die sich in der geringeren Akzeptanz der Reform niederschlug. Da im Rahmen der oben erwähnten Regionalisierungspläne jeder Mitgliedstaat ein eigenes Konzept der Bewirtschaftung der nationalen Ackerflächen entwickelte, entstand daraus ein unübersichtliches Normgefüge, aus dem in der Praxis nur die wenigsten Landwirte einen Nutzen ziehen konnten. So war es nach der VO Nr.1765/92⁹² in Verbindung mit der VO Nr.1098/94⁹³ möglich, Beihilfen betreffend (nur) Getreide zu beantragen für a) alle Arten von Getreide, b) Getreide mit Bewässerung und ohne Bewässerung, c) Mais mit Bewässerung und ohne Bewässerung, d) sowie für verschiedene Stilllegungsarten⁹⁴. Für die EU bedeutete das zugleich einen Verlust an Effektivität und Steuerungsmöglichkeiten der Entwicklung des ländlichen Raumes. Ein weiterer Kritikpunkt an der „McSharry“-Reform bestand in der Höhe der Direktbeihilfen, die so bemessen waren, dass bereits das Besäen der Flächen ungeachtet der Qualität oder Quantität den Zahlungsanspruch auslösten.

⁹⁰ Die „*blue box*“-Maßnahmen sind Beihilfen auf der Grundlage der Fläche und fester Beträge, ferner Beihilfen auf der Grundlage von 85% der Grunderzeugnismenge sowie Beihilfen für Lebewild auf der Grundlage einer festgesetzten Bestandsgröße, vgl. *Borchardt* in: *Lenz, EGV-Kommentar*, Art.34 Rn. 106 f., *Senti*, WTO, 5.Teil Fn.27, vgl. auch 3.Kapitel 2.Teil A.

⁹¹ Vgl. dazu auch 3.Kapitel 2.Teil A.

⁹² VO Nr. 1765/92 vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0012-0020.

⁹³ VO Nr. 1098/94 vom 11. Mai 1994 zur Festsetzung der regionalen Grundflächen im Rahmen der Stützungsregelung für die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen und zur Aufhebung der VO Nr. 845/93, ABl. Nr. L 121 vom 12/05/1994 S. 0012 – 0014.

⁹⁴ Beispielsweise: 68,83 ECU/t als allgemeine Beihilfe, 48,3 ECU/t für freiwillige Stilllegung, die über die voll gezahlte freiwillige Stilllegung hinausgeht, 0 ECU/t für stillgelegte Flächen, auf denen Zuckerrüben oder andere weniger wichtige Pflanzen für nicht Nahrungsmittelzwecke angebaut werden, verschiedene andere Beihilfen für Stilllegungen im Rahmen der Aufforstungs- und Umweltschutzmaßnahmen.

Bedingt durch die aus der WTO-Mitgliedschaft resultierenden Sachzwänge sowie den wachsenden Druck auf die GAP im Zusammenhang mit der Osterweiterung, musste dieses Instrument der Einkommensstützung geändert und an die neue Situation angepasst werden. Im Rahmen der Agenda 2000 wird daher eine Entwicklung angestrebt, die längerfristig eine Gleichstellung der EU- und der Weltpreispolitik bewirken soll. Die neue Grundverordnung Nr.1251/1999 vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen⁹⁵ bedeutet allerdings keine radikale Änderung der Agrarpolitik der EU. Wie bereits oben angedeutet, sollte in erster Linie der Fehlentwicklung des Agrarmarktes nach der „McSharry“-Reform entgegen gewirkt werden. Deshalb und entgegen dem Vorschlag der EU-Kommission⁹⁶ sind die Unterschiede zwischen den beiden Verordnungen Nr.1765/92 und Nr.1251/99 wesentlich geringer ausgefallen. Um den in der Agenda 2000 aufgestellten Postulaten im Hinblick auf eine strengere Überwachung und Kontrolle des EU-Haushalts Rechnung zu tragen, hat der Rat ein besonderes Verfahren zur Überprüfung der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Regionalisierungspläne vorgesehen⁹⁷, die in direktem Zusammenhang mit der Ausgleichszahlung stehen⁹⁸. Darüber hinaus ist eine Beihilfe (Zuschlagsregelung) für die Erzeugung von Hartweizen eingeführt worden, um die Versorgung der Verarbeitungsindustrie sicherzustellen⁹⁹. Bei der Gewährung der Ausgleichszahlungen an die Kleinerzeuger versucht die EU, das Antragsprozedere zu vereinfachen¹⁰⁰, indem sie vorläufig in den Kalenderjahren 2002 bis 2005 an die Landwirte einmalig einen Pauschalbetrag von höchstens 1250 € leistet¹⁰¹. Die wichtigste Änderung betrifft indessen die Festlegung des Basissatzes der

⁹⁵ VO Nr. 1251/1999 vom 17. Mai 1999, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0001 – 0014.

⁹⁶ So hatte die EU-Kommission eine Senkung des Stützpreises um 20% sowie Abschaffung der Flächenstilllegung gefordert. Der Rat beschloss aber nur eine Senkung von 15% in zwei Schritten von je 7.5% und eine Stilllegungsrate von 10%, vgl. *Henze*, Die Reform der GAP in: Caesar/Scharrer, Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S. 172, 175.

⁹⁷ Art.16 der VO Nr. 2316/1999 vom 22. Oktober 1999 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1251/1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen ABl. Nr. L 280 vom 30/10/1999 S. 0043 – 0065.

⁹⁸ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 2 a bb.

⁹⁹ Art.5 der VO 1251/99; der Zuschlag beträgt 344,5 €/ha.

¹⁰⁰ 2. Erwägungsgrund der VO Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001 zur Änderung der VO Nr. 1259/1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP, ABl. Nr. L 173 vom 27/06/2001 S. 0001 – 0004.

¹⁰¹ Die Teilnahme daran ist freiwillig, vgl. Art.2a Abs.2 S.1 der VO 1251/99 in der Fassung der VO Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001, ABl. Nr. L 173 vom 27/06/2001 S. 0001 – 0004.

obligatorisch stillzulegenden Flächen, der vom Wirtschaftsjahr 2000/2001 bis zum Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf 10 % festgesetzt ist¹⁰².

Der Rat hat daneben die Mitgliedstaaten angehalten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Landwirtschaft umweltgerecht zu gestalten. So haben diese nun die Befugnis, Umweltauflagen zu erlassen, deren Nichteinhaltung eine Kürzung der an die Landwirte zu leistenden Direktzahlungen zur Folge haben kann¹⁰³. Das gleiche gilt nach Art.4 der VO Nr.1259/99 für die Stabilisierung der Beschäftigungslage in der Landwirtschaft. Die Einführung dieser Elemente ist allerdings ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, sodass die Ordnungsfunktion dieser Maßnahmen solange ineffektiv geblieben ist, als die EU-Staaten hiervon keinen Gebrauch gemacht haben¹⁰⁴. Durch die VO Nr.963/2001¹⁰⁵ werden nun die Mitgliedstaaten verpflichtet, Jahresberichte über die beschlossenen bzw. zu beschließenden Maßnahmen einschließlich Analysen über die ökologischen Auswirkungen an die EU-Kommission weiterzuleiten, wobei ihnen trotz dieser Verpflichtung ein weiter Beurteilungsspielraum bei der Verknüpfung der Umweltauflagen mit den Direktzahlungen verbleibt¹⁰⁶.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Direktzahlungen seit ihrer Einführung 1995 zu dem wohl wichtigsten Stützungsinstrument in der EU-Agrarpolitik entwickelt haben. Darauf deutet in erster Linie die finanzielle Belastung des EAGFL hin. Von den Gesamtausgaben der EAGFL-Garantie im Jahr 1999 in Höhe von 39,3

¹⁰² Art.6 Abs.1 S.2 der VO 1251/99; Die Grundbeträge für Getreide, Grassilage und die Flächenstilllegung wurden nach Art.4 Abs.3 der VO 1251/99 auf: 58,67 €/t im Wirtschaftsjahr 2000/2001 und auf 63,00 €/t ab dem Wirtschaftsjahr 2001/2002.

¹⁰³ Art.3 Abs.1 der VO Nr. 1259/1999 vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0113-0118 zuletzt geändert durch die VO Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 173 vom 27/06/2001 S. 0001 – 0004.

¹⁰⁴ In Deutschland wurde zwar in der Vergangenheit hiervon abgesehen, vgl. *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.59. Es galt lediglich ein Verhaltenskodex der „guten fachlichen Praxis“. Dieser umfasst den „gewöhnlichen Standard der Bewirtschaftung, den ein verantwortungsbewusster Landwirt in der betreffenden Region anwenden würde“, vgl. Art.29 Abs.1 der VO Nr. 445/2002 vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur VO Nr.1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL, ABl. Nr. L 074 vom 15/03/2002 S. 0001 – 0034, und bildet die unterste Stufe in der Hierarchie der Umweltmaßnahmen.

¹⁰⁵ VO Nr. 963/2001 vom 17. Mai 2001 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1259/1999 betreffend die zusätzliche Gemeinschaftshilfe und die Übermittlung von Angaben an die Kommission, ABl. Nr. L 136 vom 18/05/2001 S. 0004 – 0005. Die Vorlage der Berichte ist nach Art. 3 Abs.2 durch die Kürzung der Vorschüsse auf die Interventionsmaßnahmen aus dem EAGFL sanktioniert.

¹⁰⁶ *Karnitschnig*, Das Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz im Rahmen der GAP, Agrarrecht 2002, S.101, 103.

Mrd. ECU wurden 31,9 Mrd. ECU (80 %) als Preisausgleichshilfen gewährt, darunter 19,7 Mrd. ECU (50% der Gesamtausgaben in EAGFL-Garantie) als Preisausgleichshilfen im Zusammenhang mit der „McSharry“-Reform der EU-Agrarpolitik¹⁰⁷. Geht man von den vorläufigen Schätzungen im Kontext der Agenda 2000 und deren finanziellen Rahmen aus, so ist eine weitere Zunahme der Ausgaben in diesem Bereich zu erwarten¹⁰⁸.

Vor dem Hintergrund der Osterweiterung wird als nächstes der Rechtscharakter der Ausgleichszahlungen zu klären sein. Die EU-Kommission steht insofern auf dem Standpunkt, diese Zahlungen müssten auch den Beitrittsländern zugute kommen, da sie ein Bestandteil der GAP seien. Andererseits könnte argumentiert werden, die Ausgleichszahlungen seien Entschädigungszahlungen für die Senkung des Interventionspreises mit der Folge, dass nur die hiervon betroffenen EU-Landwirte als Begünstigte gelten sollten.

b. Rechtsnatur der Direktzahlungen

Die nachfolgende Darstellung orientiert sich in erster Linie an den für die Getreidemarktordnung geltenden Vorschriften, die in der VO Nr.1251/99 und in der VO Nr.1259/99¹⁰⁹ zusammen gefasst sind. Die letztere enthält allgemeine Regelungen für die im Anhang zu dieser VO aufgeführten Leistungen, die nach Art.1 dieser Verordnung als „Direktzahlungen“ genannt werden. Diese Begriffsbestimmung erfasst eine Reihe von Maßnahmen, die je nach Marktordnung anders bezeichnet werden, denen aber die gleiche Funktion der Einkommensstützung zugrunde liegt. In der MO Getreide gilt für sie nach dem Wortlaut von Art.2 Abs.1 der VO Nr.1251/99 die Bezeichnung „Flächenzahlung“.

Nach Art.13 der VO Nr.1251/99 werden die Ausgleichszahlungen als Interventionsmaßnahmen im Sinne von Art.1 Abs.2 lit. b) der VO Nr.1258/99¹¹⁰ mit der

¹⁰⁷ Vgl. *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.59; Die übrigen Preisausgleichshilfen (von der EU-Kommission als "klassisch" bezeichnet) beziehen sich auf Zahlungen, die bereits vor der „McSharry“-Reform geleistet wurden.

¹⁰⁸ Nach vorläufigen Schätzungen sollen sie bis $\frac{3}{4}$ des Agrarhaushaltes im Jahre 2006 anwachsen, vgl. *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.59.

¹⁰⁹ VO Nr. 1259/1999 vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0113 – 0118.

¹¹⁰ VO Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 - 0112

Folge qualifiziert, dass die Finanzierung nach Art.1 Abs.1 in Verbindung mit Art.2 Abs.2 dieser VO vom EAGFL übernommen wird. Vor dem Hintergrund der Zielsetzung dieser Maßnahme stellt sich die Frage, ob sie als gemeinschaftliche Beihilfe Teil des Interventionssystems und somit der gemeinschaftlichen Rechtsordnung geworden oder ob sie als eine Sonderzahlung mit Entschädigungscharakter¹¹¹ zu begreifen ist. Für das letztere könnte der Umstand sprechen, dass im 2.Erwägungsgrund zur VO Nr.1765/92 die Rede von der Notwendigkeit der Ausgleichung der Einkommenseinbußen der Landwirte ist.

Die Klärung der Rechtsnatur der Direktzahlung beginnt deshalb mit der Darstellung des (gemeinschaftlichen) Beihilfenbegriffs mit den diesen konstituierenden Kriterien. Ergibt die Prüfung, dass die Direktzahlung als Beihilfe zu qualifizieren ist, so bedingt diese Schlussfolgerung die Zugehörigkeit der Direktzahlungen zum Besitzstand der EU.

Der Begriff der Beihilfe im Allgemeinen entzieht sich einer verbindlichen Bestimmung¹¹². Der Vielfalt der Untersuchungszwecke und –perspektiven sowie der daraus resultierenden unterschiedlichen Erscheinungsformen folgend konzentriert sich deshalb die Darstellung auf den sich in der Gemeinschaft herausgebildeten Subventionstypus, auch wenn gelegentlich auf eine Definition der Beihilfe gänzlich verzichtet wird¹¹³.

Im Gemeinschaftsrecht findet neben dem Beihilfenbegriff als solchem noch der der Subvention Anwendung. Diese Differenzierung ist im Wesentlichen auf den Wortlaut von Art.4 lit. c) EGKSV zurückzuführen, in dem beide Begünstigungsformen nebeneinander gestellt werden. Nach dem EuGH ist der Begriff der Beihilfe der allgemeinere, da sich die Subventionen nur auf Geld- oder Sachleistungen beziehen, während unter „Beihilfe“ auch die Minderung der allgemeinen von den Begünstigten normalerweise zu tragenden Lasten fällt¹¹⁴. Im EG-Vertrag ist diese Unterscheidung zugunsten der Beihilfe aufgegeben worden¹¹⁵, sodass die Frage berechtigt erscheint, ob im Hinblick auf den rechtlichen Gehalt beider Begriffe an dieser Trennung festzuhalten

¹¹¹ Vgl. *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.23a, *Priebe*, Einigung des Rates über die Agrarreform, EuZW 92, 506, 507.

¹¹² *Rodi*, Subventionsordnung, S.29, *Götz*, Recht der Wirtschaftsubventionen, S.3 ff.

¹¹³ v. *Wallenberg* in: G/H, EU-Kommentar, Art.92 Rn.5 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁴ Grundlegend EuGH Rs.30/59, *Steejnolenmijnen/Hohe Behörde*, Slg.1961, S.1, 42 f.; Rs.39/94, *SFEI/LaPoste* u.a., Slg.1996 I-3547, 3595 mit weiteren Nachweisen.

¹¹⁵ Art.133 EG Abs.1 enthält zwar den Subventionsbegriff, dieser betrifft aber die Subventionsmaßnahmen der Drittländer.

ist. So wird verschiedentlich dafür plädiert, beide Begünstigungsformen nur noch synonym im weiteren umfassenderen Sinne der Beihilfe zu verwenden¹¹⁶. In der nachfolgenden Darstellung werden trotz der Tatsache, dass Subventionen und Beihilfen jeweils die gleichen Rechtsfolgen entfalten und die Subventionen im EG-Recht lediglich einen Unterfall der Beihilfe darstellen, weiterhin beide Begriffstypen verwendet, um ggf. den positiven Leistungscharakter der Direktzahlung festzustellen.

Im EG-Vertrag kann je nach Zielsetzung der Maßnahmen zwischen den Ausführbeihilfen nach Art.132 EG, den der Aufsicht der Gemeinschaft unterliegenden staatlichen Beihilfen nach Art.87 ff. EG sowie den landwirtschaftlichen Beihilfen nach Art.32 ff. EG unterschieden werden¹¹⁷. Eine Definition der Beihilfe findet sich in keiner dieser Vorschriften, obwohl der jeweilige Normwortlaut diesen Begriff voraussetzt. Im Bereich der Beihilfeaufsicht hat die Rechtsprechung des EuGH jedoch wenn nicht eine Begriffsbestimmung so zumindest die Kriterien einer staatlichen Beihilfe hervorgebracht, an denen die staatlichen Maßnahmen überprüft werden können. In der Agrarmarktpolitik hingegen findet sich lediglich die Feststellung, dass die jeweiligen Steuerungsinstrumente gemeinschaftliche Beihilfen sind¹¹⁸. Um den Beihilfencharakter der Direktzahlungen feststellen zu können, wird deshalb im Folgenden der von der Beihilfeaufsicht und den Ausführbeihilfen verwendete Begriff bestimmt und daraufhin untersucht, ob die sich aus Art.32 ff. ergebenden Besonderheiten einer Heranziehung dieser Definition entgegenstehen.

Im Rahmen der Beihilfeaufsicht und der Ausführbeihilfen ist der dort verwendete (weite¹¹⁹) Beihilfebegriff gleich¹²⁰. Art.132 und Art.87 EG unterscheiden sich lediglich durch die Zielsetzung, bei der es einerseits um die Vereinheitlichung der Beihilferegeln im Handelsverkehr mit Drittstaaten und andererseits um solche im Handelsverkehr der Mitgliedstaaten untereinander geht. Die Weite des Beihilfenbegriffs resultiert bereits aus dem Wortlaut des Art.87 Abs.1 EG, in dem die Rede von

¹¹⁶ Dafür plädieren *Rodi*, Subventionsordnung, S.40, *Grabitz*, Handlungsspielräume der EG-Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Umweltschutzes, RIW 1989, 623, 624 und *Oppermann*, Europarecht, Rn.1111.

¹¹⁷ Art.36 EG kann als Sonderfall der Art.87 ff. im Bereich der Agrarpolitik angesehen werden.

¹¹⁸ Für Direktzahlungen vgl. nur *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 40 Rn. 15 und *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.23 f.

¹¹⁹ EuGH Rs.290/83, Kommission/Frankreich, Slg.1985, S.439, 450, *Schmitz*, Der Vertrauensschutz bei der Rückforderung gemeinschaftswidrig gewährter nationaler Beihilfen, S.58.

¹²⁰ Vgl. *Vedder* in: G/H, EU-Kommentar, Art.112 Rn.3, *Rodi*, Subventionsordnung, S.39 f.

„Beihilfen gleich welcher Art“ ist, sowie aus Art.3 lit. g) EG, der das System des unverfälschten Wettbewerbs zu einem der Ziele der Gemeinschaft erklärt¹²¹.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist eine staatliche Beihilfe anzunehmen, wenn

- einem Begünstigten aus
- staatlichen Haushaltsmitteln¹²²
- ein unentgeltlicher wirtschaftlicher Vorteil¹²³ verschafft wird,
- (der in einer Leistung
- aber auch in der Verminderung von Belastungen liegen kann¹²⁴), wobei
- die durch die Begünstigung erzielte Wirkung, und nicht der damit verfolgte Zweck maßgeblich ist¹²⁵.

Durch diesen Beihilfenbegriff ist die Kontrollbefugnis der EU-Kommission nach Art.88 EG im Hinblick auf den Schutz des Wettbewerbs außerordentlich weit, denn praktisch jede in einer Begünstigung resultierende Maßnahme kann eine Überprüfung auslösen.

Vereinzelt wird zum Tatbestand der staatlichen Beihilfe das Merkmal des Wettbewerbs hinzugezählt¹²⁶. Hierbei wird jedoch übersehen, dass dieses Kriterium nicht über den Rechtscharakter einer Maßnahme (mit) entscheiden kann, sondern ein weiteres Merkmal des Tatbestandes von Art.87 Abs.1 EG statuiert. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift wird die Verbotswirkung erst ausgelöst, wenn

„[...]staatliche [...]Beihilfen gleich welcher Art [...] den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen [...]“.

¹²¹ *Scherthanner*, Das materielle Beihilfeaufsichtsrecht nach dem EWG-Vertrag; S.22, *Rodi*, Subventionsordnung, S.153.

¹²² EuGH Rs.173/73, Italien/Kommission, Slg.1974 S.709, 719, Rs.C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg.1996 I-4551, 4575.

¹²³ EuGH Rs.78/76, Steinike und Weinling/Deutschland, Slg.1977 S.595, 612, *Bär-Bouyssière* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.87 Rn.27 jeweils mit weiteren Nachweisen.

¹²⁴ EuGH Rs.30/59, Steejnkolenmijnen/Hohe Behörde, Slg.1961, S.1, 42 f., Rs.C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg.1996 I-4551, 4578 mit weiteren Nachweisen.

¹²⁵ EuGH Rs.310/85, Deufil/Kommission, Slg.1987 S.901, 924, Rs.C-241/94, Frankreich/Kommission, Slg.1996 I-4551, 4575; *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.21, *Rodi*, Subventionsordnung, S.39, *Rengeling*, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Ordnungsrahmen für staatliche Subventionen, JZ 1984, 795, 797 ff., *Bleckmann*, Subventionsrecht, S.155 ff., v. *Wallenberg* in: G/H, EU-Kommentar, Art.92 Rn.3 ff. mit weiteren zahlreichen Nachweisen.

¹²⁶ *Rengeling*, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd.32 S.23, 30f.

Darin lässt sich eine klare Trennung des Beihilfentatbestandes von den weiteren Merkmalen der Norm erkennen¹²⁷. Die staatliche Beihilfe wird demnach für den Tatbestand des Art.87 Abs.1 EG erst dann relevant, wenn sie über deren eigene Kriterien hinaus die zusätzlich aufgestellten Erfordernisse erfüllt.

Das gilt im gleichen Maße für staatliche Beihilfen im Agrarsektor, sofern die Voraussetzungen von Art.36 EG vorliegen¹²⁸. Danach ist die EU-Kommission berechtigt, die Beihilfentätigkeit der Mitgliedstaaten unter Zugrundelegung des im Rahmen des Art.87 EG geltenden Maßstabs zu untersuchen. Die Vereinbarkeit dieser Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt orientiert sich an Art.87 Abs.3 EG, wobei die Agrarbeihilfen zumeist an lit. c) dieses Absatzes zu messen sind. Das der EU-Kommission bei der Beurteilung der „Vereinbarkeit“ zustehende weite Ermessen¹²⁹ wird durch die Ziele der Agrarpolitik (Art.33 EG) zugunsten der GAP weitgehend eingeschränkt.

Im Bereich der Landwirtschaft ist der Gemeinschaftsgesetzgeber nach Art.34 Abs.2 1.Unterabsatz EG bei der Errichtung der Marktorganisationen befugt,

[...] alle zur Durchführung des Artikels 33 erforderlichen Maßnahmen [zu treffen], insbesondere Preisregelungen, Beihilfen für die Erzeugung und die Verteilung der verschiedenen Erzeugnisse, Einlagerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, gemeinsame Einrichtungen zur Stabilisierung der Ein- oder Ausfuhr.

Danach sind die für die gesamte Landwirtschaft geltenden Regelungen dadurch gekennzeichnet, dass deren Einführung nur durch die Zielsetzung unter Beachtung des Kriteriums der „Erforderlichkeit“ gerechtfertigt werden kann. Wegen des den Agrarsektor durchziehenden Prinzips der Markteinheit¹³⁰ geht es anders als bei Art.87 EG, in dessen Rahmen die Zielsetzung der staatlichen Beihilfen wenig bedeutsam ist, nicht um den Schutz des Wettbewerbs, sondern um die Verwirklichung der Ziele aus Art.33 Abs.1 EG, die zugleich den Prüfstein des Erforderlichkeitskriteriums im Sinne

¹²⁷ So auch *Bach*, Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht, S.7.

¹²⁸ Die Geltung der Art.87 f. für staatliche Agrarbeihilfen ergibt sich zum einen aus Art.4 der VO Nr. 26 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, ABl. Nr. B 030 vom 20/04/1962 S. 0993 – 0994 und zum anderen aus den jeweiligen Grundverordnungen, vgl. für Getreide Art.19 der VO Nr. 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039.

¹²⁹ EuGH Rs.310/85, Deufil/Kommission, Slg.1987 S.901, 926; verbundene Rs.62 und 72/87, Exécutif régional Wallon/Kommission, Slg.1988 S.1573, 1597; Rs.301/87, Frankreich/Kommission, Slg.1990 I-307, 363.

¹³⁰ Siehe oben 2.Kapitel 2.Teil A.

von Art.34 Abs.2 1.Unterabsatz EG darstellen. Diese scheinbare Inkongruenz zwischen diesen Normbereichen, die für eine Verengung des Beihilfenbegriffs im Agrarbereich sprechen könnte, löst sich jedoch auf, wenn man bedenkt, dass es sich bei dieser Zielbestimmung um kein konstitutives Merkmal¹³¹ der Beihilfe handelt. Dieses fungiert vielmehr als ein Rechtfertigungskriterium, das von der Beihilfe als Steuerungsinstrument der GAP unabhängig ist. In dem durch die Zielsetzung abgesteckten Rahmen können die Gemeinschaftsorgane jede nur erdenkliche Form an Lenkungsinstrumenten einführen, deren Rechtscharakter sich am gemeinschaftlich geprägten Beihilfebegriff messen lassen muss. Deshalb spricht auch die Weite bzw. die „Lückenschließungsfunktion“¹³² dieses Begriffs im Bereich der Beihilfeaufsicht nicht gegen dessen Anwendbarkeit im Rahmen der Art.32 ff. EG.

Unter Berücksichtigung dieses Umstandes sind an den (landwirtschaftlichen) Beihilfenbegriff dieselben Anforderungen zu stellen, wie an die staatlichen Beihilfen im Geltungsbereich von Art.87 EG, wobei die jeweiligen Voraussetzungen wegen des gemeinschaftseigenen Charakters dieser Maßnahmen im EU-Recht zu verankern sind.

Der eben skizzierte Prüfungsmaßstab erfordert demnach das kumulative Vorliegen aller vier Grundelemente der Beihilfe: des Begünstigten, der Leistung aus EU-Mitteln und des hierdurch entstandenen Vorteils¹³³.

Die hauptsächliche Schwierigkeit liegt vornehmlich in der Feststellung des beihilfespezifischen Vorteils. Die übrigen Erfordernisse folgen bereits aus der rechtlichen Ausgestaltung dieser Leistungsform, die nach Art.2 Abs.1 der VO Nr.1251/99 den Erzeugern der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen zusteht, als „Flächenzahlung“ auf Antrag gewährt und nach Art.13 der VO Nr.1251/99 aus den gemeinschaftlichen Mitteln finanziert wird

Das Kriterium der Begünstigung bzw. des Vorteils setzt bereits seinem Inhalt nach das Vorhandensein eines Vergleichsmaßstabs voraus¹³⁴. Die oft anzutreffende

¹³¹ Anders für (allgemeine) staatliche Beihilfen *Frotscher*, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Rn.377. *Rodi*, Subventionsordnung, S.45 f., sieht darin kein konstituierendes Merkmal, sondern ein Element der Typenbildung.

¹³² *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S.673.

¹³³ Vgl. *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.13. Eine weitaus detailliertere Umschreibung des Subventionstatbestandes findet sich bei *Rodi*, Subventionsordnung, S.43, die er aber nicht als begrifflich starre Abgrenzung verstanden wissen will. Es wird auch vorgeschlagen, den Agrarbeihilfen den Beihilfenbegriff so zugrunde zu legen, wie er in Art.87 EG näher definiert wird, vgl. *Gilsdorf*, Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in: Subventionen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd.29 S.215, 220 f.

¹³⁴ Bedenklich ist die Auffassung, wonach im Rahmen von Art.87 EG dieses Kriterium nicht zwingend sei, da eine Begünstigung lediglich ein Teilaspekt der Verfälschung des Wettbewerbs

pauschale Umschreibung des Vorteils mit „begünstigender Wirkung“¹³⁵ kann nämlich erst verbindlich festgestellt werden, wenn ermittelt wird, woran diese zu messen ist. Das gleiche gilt für die Merkmale der „fehlenden Gegenleistung“¹³⁶ bzw. der „Unentgeltlichkeit“¹³⁷, die lediglich den Wegfall der eben festzustellenden Begünstigung beschreiben. Begünstigend kann in dem hier relevanten Kontext eine Maßnahme nur dann sein, wenn ihr Inhalt darauf gerichtet ist, eine Besserstellung des Begünstigten der Maßnahme im Verhältnis zu anderen Teilnehmern des Wirtschaftslebens zu bewirken. Die Beurteilung der „Besserstellung“ kann insoweit nur unter der Heranziehung des jeweiligen Wirtschaftsraumes und dessen, was dieser herzugeben vermag, erfolgen¹³⁸. Im Fall der Flächenzahlung wird dieses Unterfangen durch zwei Umstände erschwert. Zum einen ist die Preissituation im Binnenmarkt erheblichen Schwankungen unterworfen, sodass der Marktpreis unterhalb aber auch oberhalb des durch die Interventionspreise und Flächenzahlungen bewirkten Preisniveaus liegen kann. Wollte man den Vorteil nur an der Differenz zwischen dem Marktpreis und den garantierten Zahlungen ausrichten, so wäre der Rechtscharakter einer Maßnahme von der wirtschaftlichen Situation im Binnenmarkt abhängig. Zum anderen ist im Regelfall die Bewilligung der Direktzahlung an die Stilllegung der Nutzflächen seitens des Begünstigten erforderlich. Diese Tatsache könnte als eine Art „Gegenleistung“ den durch die Flächenzahlung erlangten Vorteil wieder beseitigen.

Dem Problem der Marktpreisinstabilität lässt sich freilich mit dem Gedanken begegnen, dass die beihilferechtliche Begünstigung nicht nur durch eine positive Leistung gekennzeichnet ist. Diese kann auch darin bestehen, die Nutznießer der fraglichen Regelung von Belastungen zu befreien, die mit der Erlangung der jeweiligen Begünstigung zusammenhängen, bzw. diesen eine Begünstigung zu verschaffen, die am Markt nicht oder nur zu ungünstigeren Bedingungen erlangbar wäre¹³⁹. Im Falle der

sei, vgl. *Müller-Graf*, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, ZHR 152 (1988), S.403, 417.

¹³⁵ v. *Wallenberg* in: G/H, EU-Kommentar, Art.92 Rn.6 mit weiteren Nachweisen.

¹³⁶ v. *Wallenberg* in: G/H, EU-Kommentar, Art.92 Rn.7 mit weiteren Nachweisen.

¹³⁷ *Bär-Bouyssière* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.87 Rn.27 mit weiteren Nachweisen.

¹³⁸ *Müller-Graf*, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, ZHR 152 (1988), S.403, 417, *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.22 f., *Rengeling*, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd.32 S.23, 28, *Schernthanner*, Das materielle Beihilfeaufsichtsrecht nach dem EWG-Vertrag; S.34 f. Der von der EU-Kommission zur Feststellung einer Begünstigung verwendete „market economy investor“-Test weist ebenfalls in diese Richtung, vgl. *Koenig*, Weichenstellung im EG-Beihilfentatbestand: „Market Economy Investor“-Test und Marktabgrenzung in: *Koenig/Roth/Schön*, Aktuelle Fragen des EG-Beihilfenrechts, S.9, 10.

¹³⁹ EuGH in ständiger Rspr. Rs.C-387/92, Banco Exterior de Espana/Ayuntamiento, Slg.1994 I-877, 907 mit weiteren Nachweisen, *Mederer* in: G/T/E, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art.92 Rn.5;

Flächenzahlung wäre demnach nicht der Marktpreis für die Feststellung der Begünstigung entscheidend. Vielmehr müsste bei der Ermittlung des beihilferelevanten Vorteils darauf abgestellt werden, dass durch die fraglichen Regelungen die Beteiligten in die Lage versetzt werden, durch die Antragstellung Zuschüsse zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen zu erhalten, die in dieser Form auf dem Markt nicht existent sind. Erst unter Berücksichtigung der lastenmindernden Wirkung der Flächenzahlung tritt deren begünstigender Charakter im Sinne des beihilferechtlichen Vorteils zutage.

Zu klären ist ferner die Frage, ob die im Rahmen der Flächenzahlung obligatorisch stillzulegenden Anbauflächen die durch die Flächenzahlung erlangte Begünstigung wegfallen lassen. Die Flächenstilllegung bedeutet nämlich den Verzicht der Landwirte auf die wirtschaftliche Nutzung dieser Flächen, was letztlich auf die Entziehung einer gemeinschaftsgrundrechtlich geschützten Rechtsposition abzielt. Die Beeinträchtigung des Eigentumsgrundrechts¹⁴⁰ könnte insofern eine Entschädigungspflicht der Gemeinschaft nach sich ziehen, die durch die Flächenzahlung wahrgenommen würde. Eine solche Pflicht ist auf der EU-Ebene beim Vorliegen einer Enteignung anerkannt¹⁴¹. Dieser grundrechtsrelevante Aspekt der Direktzahlungen lässt sich im Rahmen der Flächenzahlung daran erkennen, dass nach

Bär-Bouyssière in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.87 Rn.27, *Müller-Graf*, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, ZHR 152 (1988), S.403, 418; ähnlich *Gilsdorf*, Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in Subventionen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd.29 S.215, 222, der unter Bezug auf die Interventionskäufe zwar nur auf die Differenz zum Marktpreis abstellt, diese aber wegen der Funktionsweise des Interventionssystems dennoch als Preisstützungsmaßnahmen mit Beihilfecharakter ansieht; in diesem Sinne auch *Kalbe*, Zur verfahrensrechtlichen Problematik der gerichtlichen Durchsetzung von Subventionsansprüchen aus dem Bereich der GAP, Agrarrecht 1975, Beilage I S.7.

¹⁴⁰ Diese Grundrechte sind anerkannte Grundsätze der Gemeinschaft, vgl. EuGH Rs.44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg.1979, S.3727, 3745; Rs.5/88, Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg.1989, S.2609, 2639 f.; Rs.44/94, Queen/Fishermen's Organisation, EuZW 1996, 313, 315; EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5065.

¹⁴¹ Vgl. zur früheren Rechtslage Schlussanträge des Generalanwalts Francesco Capotori vom 8.11.1979 in der Rs.44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg.1979, S.3752, 3761, wonach im Hinblick auf Art.1 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine ausdrückliche Entschädigungsregelung zwar fehlte, deren Anwendbarkeit aber dennoch bejaht wurde. Der EuGH hat dies in dieser Entscheidung zwar noch mit der Begründung dahin stehen lassen: „Im vorliegenden Fall kann das [V]erbot unbestreitbar nicht als Maßnahme zur Entziehung des Eigentums angesehen werden“, vgl. Rs.44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg.1979, S.3727, 3746. Danach befürwortete es aber in den Fällen, in denen der Betroffene infolge einer gemeinschaftlichen Regelung entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit gebracht würde, vgl. EuGH Rs.5/88 Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg.1989, S.2609, 2639 f. In Art.17 Abs.1 S.2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. Nr. C 364 vom 18/12/2000 S. 0001 – 0022 ist diese Pflicht nun ausdrücklich normiert; zur Beachtung der EU-Charta durch den EuGH, vgl. auch *Alber/Widmaier*, Die EU-Charta und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2001, 497, 502 ff.

Art.2 Abs.3 der VO Nr.1251/99 die Direktzahlungen nur dann gewährt werden, wenn die Flächen stillgelegt und somit der wirtschaftlichen Nutzung entzogen werden. Die dauerhafte Brache der landwirtschaftlichen Flächen dürfte insofern einen schwerlich zu rechtfertigenden Eingriff in den Kernbereich des Eigentumsrechts darstellen, auch wenn man das weite Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers im Rahmen der GAP¹⁴² und die auf das Kriterium der offensichtlichen Ungeeignetheit beschränkte Verhältnismäßigkeitsprüfung des EuGH¹⁴³ berücksichtigt. Diesem Einwand ließe sich auch nicht durch das Argument entgehen, die Teilnahme an den Flächenzahlungen sei freiwillig. Denn für die Freiwilligkeit wäre nur dort ein Raum, wo der Betroffene aus autonomen Motiven die Leistung in Anspruch nähme, ohne durch den Leistungsgewährenden hierzu veranlasst, gar gezwungen worden zu sein. Solange nämlich die Gemeinschaft einen maßgeblichen Einfluss auf die Preisbildung innerhalb des Binnenmarktes ausübt, sei es auch zum Zwecke der Erhaltung angemessener landwirtschaftlicher Einkommen, und die Erträge aus der freien Bewirtschaftung der Agrarflächen sich an diesem Preisgefüge orientieren müssen, kann der Freiwilligkeit keine entscheidende Bedeutung zukommen. Dieser Umstand bedeutet allerdings noch nicht, dass eine Begünstigung nicht gegeben ist, denn deren Vorliegen kommt erst dann in Wegfall, wenn der Flächenzahlung eine an den Marktgegebenheiten ausgerichtete angemessene Gegenleistung gegenübersteht¹⁴⁴. Im Falle der Flächenzahlungen ist es deshalb zweifelhaft, weil zum einen der erzielbare wirtschaftliche Wert aus den stillgelegten Flächen der Höhe der Direktzahlung entsprechen müsste und zum anderen, wollte man dies bejahen¹⁴⁵, dem Landwirt alle Belastungen und Risiken im Zusammenhang mit der Erzeugung und dem Verkauf der Produkte durch die Pauschalierung der Zahlung abgenommen würden. Gerade unter dem zuletzt genannten Aspekt offenbart sich die begünstigende Wirkung einer Flächenzahlung. Höbe man nur auf das Verhältnis zwischen der Direktzahlung und dem auf dem freien Markt Erzielbaren ab, so hingen die Konstatierung eines Vorteils und damit der Rechtscharakter einer Maßnahme von der jeweiligen Marktlage ab. Darin ist letztlich

¹⁴² EuGH verbundene Rs.T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93, T-477/93, O'Dwyer u.a./Rat, Slg.1995 II-2075, 2104 f.; EuGH Rs.C-311/90, Hierl/HZA Regensburg, Slg.1992 I-2061, 2081, vgl. auch genauer 2.Kapitel 2.Teil B II 4 c.

¹⁴³ EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994, I-4973, 5065; Rs.331/88, The Queen/Fedesa u.a., Slg.1990 I-4023, 4063 f., vgl. auch genauer 2.Kapitel 2.Teil B II 4 c.

¹⁴⁴ EuGH Rs.78/76, Steinike und Weinling/Kommission, Slg.1977 S.595, 612; *Bär-Bouyssière* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.87 Rn.27.

¹⁴⁵ Der Wert der wirtschaftlichen Nutzung könnte je nach Marktlage sogar höher sein, insbesondere dann, wenn der Weltmarktpreis über dem gemeinschaftlichen liegt.

auch der beihilferechtliche Vorteil, die Begünstigung, zu sehen und nicht in der in dem über die „Entschädigung“ hinausgehenden Betrag.

Mit der Bejahung des Merkmals der Begünstigung erschließen sich die Flächenzahlungen als gemeinschaftliche Beihilfen, denen allerdings der entschädigende Charakter nur schwerlich abgesprochen werden kann. Als solche sind sie nicht als Entschädigung für die Kürzung der Interventionszahlungen, sondern als Beihilfen, die im Falle der Flächenstilllegung auch ein Entschädigungselement enthalten, zu begreifen.

4. Weitere Stützungsmaßnahmen

Außerhalb der Intervention und Ausgleichszahlungen handelt es sich bei den Stützungsmaßnahmen um einzelne Regelungen, deren Aufgabe vornehmlich darin besteht, die regionalen Nachteile auszugleichen, die aus dem erhöhten Aufwand im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen oder auch mit der Überwindung der strukturellen Unterschiede als Folgen des EU-Beitritts resultieren. Ein Beispiel für derartige Regelungen ist die Verordnung über die Beihilfen der Gemeinschaft an Portugal zwecks Anhebung der landwirtschaftlichen Einkommen¹⁴⁶. Hierdurch werden die Preisdifferenzen ausgeglichen, die durch die Integration der Landwirtschaft Portugals in die GAP entstanden sind¹⁴⁷. Entgegen der 1993 seitens der EU bekundeten Erwartung, die Beihilfe werde in Kürze abgeschafft werden können, sind die Subventionen auch im Jahre 2001 aufrechterhalten worden. Der Grund hierfür lag in der immer mehr auf Anpassung des Preisgefüges an den Weltmarkt gerichteten Politik der Gemeinschaft mit der damit notwendigerweise einhergehenden Senkung der garantierten Erzeugerpreise. Eine weitere Beihilfe betrifft die Aufrechterhaltung der Hartweizenerzeugung in bestimmten Regionen der Gemeinschaft, um unter anderem die Versorgung der Verarbeitungsindustrie sicherzustellen¹⁴⁸. Erwähnenswert sind ferner die VO Nr.1452¹⁴⁹ und Nr.1453/01¹⁵⁰, die

¹⁴⁶ VO Nr. 3653/90 vom 11. Dezember 1990 zur Festlegung Übergangsvorschriften zu den gemeinsamen Marktorganisationen für Getreide und für Reis in Portugal ABl. Nr. L 362 vom 27/12/1990 S. 0028-0030.

¹⁴⁷ Entgegen der 1993 seitens der EU bekundeten Erwartung, die Beihilfe werde in Kürze abgeschafft werden können, sind die Subventionen auch im Jahre 2001 aufrechterhalten worden, vgl. Art.1 Abs.1 sowie die Erwägungsgründe hierzu in: VO Nr. 738/93 vom 17. März 1993, ABl. Nr. L 077 vom 31/03/1993 S. 0001 – 0003 und Nr. 823/2001 vom 24. April 2001, ABl. Nr. L 120 vom 28/04/2001 S. 0002 – 0002.

¹⁴⁸ Vgl. 19. und 20. Erwägungsgrund zur VO Nr. 1251/1999 vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 160

besondere Leistungen für die Azoren und die französischen Überseedepartments vorsehen. Durch diese Stützungsregelungen sollen vor allem eine Preissenkung und ein Ausgleich für Mehrkosten bewirkt werden, die sich aus der Abgelegenheit und der Insellage ergeben¹⁵¹. Daneben gibt es Beihilfen, die vorrangig dazu dienen sollen, auf den stillgelegten Flächen mehrjährige Pflanzen anzubauen, die nicht zu Lebensmittel- oder Futterzwecken dienen. Die Mitgliedstaaten können bei derartigen Maßnahmen bis zu 50% der Kosten übernehmen¹⁵².

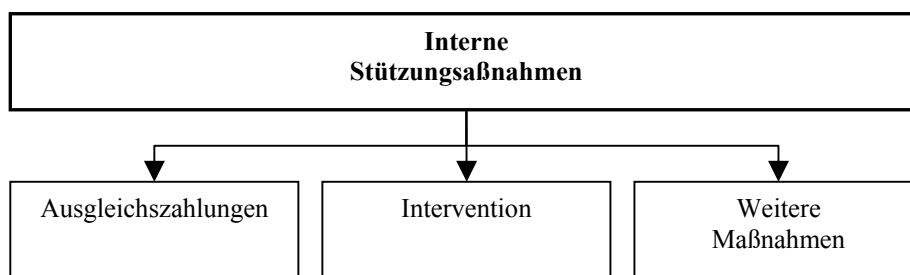


Abbildung 6 - Die Struktur der internen Stützungsmaßnahmen

5. Zusammenfassung

Insgesamt bringt die Agenda 2000 nur geringfügige Korrekturen des bisherigen Marktordnungssystems mit sich. An der von der „McSharry“-Reform vorgegebenen Ausrichtung wurde keine Änderung vorgenommen. Anders jedoch als nach der „McSharry“-Reform zielt die Agenda 2000 nicht darauf ab, die durch die weitere Absenkung der Preisstützung verursachten Einkommensverluste vollständig zu ersetzen¹⁵³. Es zeichnet sich vielmehr die Grundtendenz ab, die Preisstützungssenkung

¹⁴⁹ vom 26/06/1999 S. 0001 – 0014. Nach Art.5 dieser VO beträgt der Zuschlag 344,50 €/ha innerhalb und 138,90 €/ha außerhalb der im Anhang aufgeführten traditionellen Anbaugebiete.

VO Nr. 1452/2001 vom 28. Juni 2001 zur Einführung von Sondermaßnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zugunsten der französischen überseeischen Departements, zur Änderung der Richtlinie 72/462/EWG sowie zur Aufhebung der VO Nr. 525/77 und Nr. 3763/91 ABl. Nr. L 198 vom 21/07/2001 S. 0011 – 0025.

¹⁵⁰ VO Nr. 1453/2001 vom 28. Juni 2001 zur Einführung von Sondermaßnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse zugunsten der Azoren und Madeiras und zur Aufhebung der VO Nr. 1600/92, ABl. Nr. L 198 vom 21/07/2001 S. 0026 – 0044.

¹⁵¹ Vgl. 4. Erwägungsgrund zur VO Nr. 1452/2001 und 4. Erwägungsgrund zur VO Nr. 1453/2001.

¹⁵² Art.6 Abs.3 VO Nr. 1251/1999 vom 17. Mai 1999 zur Einführung einer Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0001 – 0014.

¹⁵³ *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.56.

nur teilweise durch die Anhebung der Direktzahlungen aufzufangen. Auffällig ist ferner die allmähliche Ergänzung/Erweiterung der ursprünglich im Vordergrund stehenden einkommensstabilisierenden Funktion der Ausgleichszahlungen um die umwelt- sowie beschäftigungspolitischen Aspekte. Dieser neue vom Rat verfolgte Ansatz der „Multifunktionalität“ („*cross compliance*“) der Agrarwirtschaft wirft indessen neue Fragen im Hinblick auf die Konformität mit der WTO-Ordnung auf, ohne die bestehenden zu lösen. Es scheint vielmehr, dass hinter diesem Schlagwort eher eine Rechtfertigung für die Interventionspolitik der EU zu suchen ist¹⁵⁴ als ein ernsthafter Versuch, die GAP zu modernisieren und konkurrenzfähiger zu gestalten.

Ob die Agenda 2000 die in sie gelegte Erwartung hinsichtlich der Vorbereitung auf die WTO-Verhandlungen und die Osterweiterung erfüllen kann, lässt sich zurzeit abschließend nicht beurteilen. Bemerkenswert ist allerdings die weitere Korrektur der Berliner Beschlüsse. So wird die weitere Absenkung des Interventionspreises um 5% sowie die Abschaffung der Reports erwogen¹⁵⁵, um die Intervention auf ein notwendiges Mindestmaß zu beschränken und die Verwaltung in der MO Getreide erheblich zu vereinfachen. Die weiteren Reformvorschläge betreffen Hartweizen, bei dem die Kürzung der spezifischen Beihilfen von 344,5 auf 250 €/ha, Abschaffung dieser Beihilfe in sog. etablierten Gebieten und eine Qualitätsprämie von 15 €/t befürwortet werden¹⁵⁶. Im Hinblick auf die künftigen WTO-Verhandlungen dürfte letztlich nur entscheidend sein, ob die angestrebte Fortentwicklung der Marktinstrumente („*blue box*“-Maßnahmen) die Akzeptanz der WTO-Verhandlungspartner findet¹⁵⁷. Hinsichtlich der Osterweiterung konzentriert sich die Frage auf den Aspekt der finanziellen Belastung des EAGFL, wobei es hier auf die Frage ankommen wird, ob die Beitrittsländer in vollem Umfang am Beihilfensystem der GAP partizipieren werden¹⁵⁸.

II. Einfuhr

1. Einleitung

¹⁵⁴ Schrader, CAP Reform: The Berlin Summit And The EU Enlargement, *Intereconomics*, September/October 2000, 231, 236 f.

¹⁵⁵ Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und europäisches Parlament, Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, vom 10.7.2002, KOM (2002) 394, S.3.

¹⁵⁶ http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/mtr_de.pdf.

¹⁵⁷ Siehe weiter unten 3.Kapitel 2. Teil B.

¹⁵⁸ Siehe auch 5.Kapitel und EU-Kommission: Positionspapier, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, vom 30.1.2002, S.5.

Gemäß Art.33 Abs.1 b) EG soll die Gemeinsame Agrarpolitik unter anderem den Landwirten eine angemessene Lebenshaltung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens gewährleisten. Dieses Ziel erreicht die EU auf dem Binnenmarkt durch ein ausgeklügeltes System der garantierten Preise und direkten Einkommensbeihilfen¹⁵⁹. Der Marktpreis der landwirtschaftlichen Produkte wird dadurch soweit angehoben, wie es zur Erreichung eines angemessenen Einkommens erforderlich ist. Die Marktpreissituation wird jedoch nicht nur durch das Angebot-Nachfrage-Verhältnis im Binnenmarkt beeinflusst. Wegen der gesteigerten Produktivität in der Landwirtschaft muss die Gemeinschaft die Produktionsüberschüsse auf dem Weltmarkt absetzen, um den Binnenmarkt zu entlasten. Der technische Fortschritt in der Agrarwirtschaft sowie günstigere Produktionsbedingungen im Ausland bewirkten in der Vergangenheit zunehmend Produktionsquoten, die die Nachfrage in dem jeweiligen Markt wesentlich überschritten¹⁶⁰. Der damit einhergehende Preisverfall führte in Konsequenz dieser Entwicklung dazu, dass die exportorientierten Länder stets entweder um die Erschließung neuer oder um die Ausweitung der bereits bestehenden Absatzmärkte bemüht waren. Durch diese Faktoren sowie durch das in den Agrarexportnationen praktizierte System preissenkender Ausfuhrmaßnahmen hatten sich die Weltmarktpreise der wichtigsten landwirtschaftlichen Produkte auf einem Niveau eingependelt, das wesentlich niedriger war als das in der Gemeinschaft¹⁶¹. Um den Binnenmarkt vor den billigeren Konkurrenzprodukten aus dem Ausland zu schützen, schuf die EU¹⁶² eine Reihe von Schutzmechanismen, die den Import der Agrarerzeugnisse in die EU wirksam verhinderten. Die wichtigste war in diesem Zusammenhang eine Einfuhrabgabe in Form der sog. Abschöpfung¹⁶³, deren Aufgabe darin bestand, den Preis der ausländischen Waren auf das Niveau der Binnenmarktpreise hinaufzuschleusen¹⁶⁴. Die Höhe der Abschöpfung errechnete sich aus der Differenz zwischen dem cif-Preis Rotterdam¹⁶⁵ und dem Schwellenpreis der Gemeinschaft¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 1.

¹⁶⁰ *Boest*, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, S.35.

¹⁶¹ *Baade/Fendt*, Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europa, S.98.

¹⁶² In der MO Getreide vgl. Art.10 bis 12 VO 1766/92 vom 30. Juni 1992 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide, ABl. Nr. L 181 vom 01/07/1992 S. 0021 – 0039.

¹⁶³ *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.25 f.; *Eichenberg*, Die Instrumente der gemeinsamen Marktorganisationen zur Steuerung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Drittlandserzeugnissen in die Gemeinschaft, S.42 ff.

¹⁶⁴ *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.25.

¹⁶⁵ cif-Preis: cost, insurance, freight oder Frei-Grenze-Preis wurde von der Kommission für einen bestimmten Grenzübergang der Gemeinschaft festgesetzt. Der Preis wurde ermittelt aus der repräsentativen Börsennotierung auf dem Markt der USA, der (positiven oder negativen)

Nach der Uruguay-Runde des GATT wurde die Abschöpfung jedoch im Rahmen der Umsetzung der GATT-Verpflichtungen vollständig abgeschafft und durch feste Zölle ersetzt. Das Ergebnis dieser Maßnahme (Tarifizierung)¹⁶⁷ ist in der VO Nr.3290/94¹⁶⁸ auf 935 Seiten enthalten. Die Anpassung des Einfuhrregimes an diese Vorgaben betraf alle Erzeugnisse, einschließlich des Getreides, die sich der Abschöpfung als Einfuhrsteuerungsinstrument bedienten. Gemäß Art.10 Abs.1 der VO 1766/92 unterliegen die in Art.1 dieser Verordnung in Verbindung mit dem Anhang genannten Erzeugnisse den Zöllen des Gemeinsamen Zolltarifs. Die Funktion der Zölle erschöpft sich darin, die einzuführenden Produkte zu verteuern, um den inländischen Markt zu schützen und den Absatz einheimischer Erzeugnisse zu sichern. Sie verfolgen keinen weiteren Zweck, insbesondere zielen sie nicht darauf ab, ein bestimmtes Preisniveau zu erreichen¹⁶⁹. Zur Errechnung der Zollsätze bedient sich die Gemeinschaft des bereits erwähnten Gemeinsamen Zolltarifs (nachfolgend: GZT), der in der Verordnung 2658/87¹⁷⁰ normiert ist. Gemäß Art.1 Abs. 3 der VO 2658/87¹⁷¹ besteht der GZT aus der Kombinierten Nomenklatur (nachfolgend: KN) und den Zollsätzen. Die KN ist ein Verzeichnis von Warenbezeichnungen und Warencodes, die

Handelsprämien ('premiums and discounts'), die am Notierungstag mit dieser Notierung auf dem Markt der USA verbunden sind und der Seefrachtrate zwischen den USA (Golf von Mexiko oder Duluth) und dem Hafen von Rotterdam für ein Schiff von mindestens 25 000 BR, vgl. Art.4 Abs.1 der VO Nr. 1249/96 vom 28. Juni 1996 in der Fassung der VO Nr. 2519/98 vom 24. November 1998, ABl. Nr. L 315 vom 25/11/1998 S. 0007 – 0009.

¹⁶⁶ Nimmt man als Beispiel den Schwellenpreis für Getreide aus dem Wirtschaftsjahr 1993/94 in Höhe von 175 ECU/t (Art.3 Abs.2 der VO 1766/92) und den cif-Preis Rotterdam, der in der Regel den Notierungen an den Getreidebörsen entnommen (Art.10 Abs.2 der VO 1766/92) und mit 65 ECU/t festgesetzt wird, so beträgt die Abschöpfung 110 ECU/t, *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers/Wolfgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155 f.

¹⁶⁷ Nach dem am 1.1.1995 in Kraft getretenen Agrarabkommen mussten alle nicht tarifären Handelshemmnisse in feste Zollsätze umgewandelt werden, Art.4 Abs.2 Agrarabkommen. Der für das Inkrafttreten erforderliche Beschluss ist am 8.12.1994 gefasst worden, Agence Europe vom 9.12.1994 S.7.

¹⁶⁸ VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

¹⁶⁹ *Boest*, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, S.174.

¹⁷⁰ VO Nr. 2658/87 vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 256 vom 07/09/1987 S. 0001 – 0675 zuletzt geändert durch die VO Nr. 2042/2001 vom 18. Oktober 2001 zur Änderung der VO Nr. 2568/91 über die Merkmale von Olivenölen und Oliventresterölen sowie die Verfahren zu ihrer Bestimmung und der zusätzlichen Anmerkungen in Anhang I der VO Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 276 vom 19/10/2001 S. 0008 – 0008.

¹⁷¹ VO Nr. 2658/87 vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 256 vom 07/09/1987 S. 0001 – 0675 in der Fassung der VO Nr. 254/2000 vom 31. Januar 2000 zur Änderung der VO Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 028 vom 03/02/2000 S. 0016 – 0018.

systematisch geordnet und derzeit in der Verordnung Nr. 2031/2001¹⁷² zusammengefasst sind. Die Zollsätze dienen dazu, die für die Berechnung des zu erhebenden Zolls maßgebenden Faktoren anzugeben¹⁷³.

Der Anwendungsbereich dieser Regelungen bleibt im Getreidesektor indessen gering¹⁷⁴, was auf die Verhandlungsergebnisse¹⁷⁵ des Blair-House II Abkommens zurückzuführen ist. Im Zuge der Tarifierung nahm nämlich die EU-Kommission zur Grundlage der Berechnung der festen Zölle die durchschnittlichen cif-Preise der Jahre 1986-88 einerseits und die Interventionspreise¹⁷⁶ zuzüglich der monatlichen Lagerkostenzuschüsse (Reports) und zuzüglich eines Pauschbetrages von 10% andererseits. Die daraus errechneten festen Zölle waren derart hoch, dass der Einfuhrzoll erheblich höher war als der Warenwert¹⁷⁷. Daher erklärte sich die Gemeinschaft bereit, trotz Festschreibung der festen Zölle in die Anhänge zum Agrarabkommen der 8.GATT-Runde, das Zollniveau für bestimmte Getreidesorten¹⁷⁸ zu senken, wenn ein variables Abgabensystem beibehalten wird. Das Ergebnis dieses sog. Blair-House II-Abkommens, das zwischen den USA und der Gemeinschaft im Dezember 1993 kurz vor dem Abschluss der Uruguay-Runde geschlossen worden war¹⁷⁹, fand Eingang in sog. Zugeständnislisten („*Lists of Commitments*“)¹⁸⁰, die als Anhänge zum Agrarabkommen die jeweiligen Zugeständnisse der GATT-Mitglieder enthalten. Das Ergebnis dieser Übereinkünfte ist die Dualität der

¹⁷² VO Nr. 2031/2001 vom 6. August 2001 zur Änderung des Anhangs I der VO Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 279 vom 23/10/2001 S. 0001 – 0944.

¹⁷³ *Eichenberg*, Die Instrumente der gemeinsamen Marktorganisationen zur Steuerung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Drittlandserzeugnissen in die Gemeinschaft, S.110.

¹⁷⁴ Sie werden angewendet nur für weniger wichtige Getreidesorten wie Hafer, einige Hirsearten (z.B. Buchweizen) und Kanariensaat vgl. *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.158.

¹⁷⁵ Nach Art.10 Abs.2 der VO 1766/92 in der Fassung der VO 3290/94 unterliegen den variablen Zöllen folgende Erzeugnisse: Hartweizen, Weichweizen zur Aussaat, Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais, Sorghum.

¹⁷⁶ Der Interventionspreis im Wirtschaftsjahr 1986/87 betrug 179 ECU/t, Art.1 i. V. m. Anhang der VO 1584/86 vom 23. Mai 1986 zur Festsetzung der Preise für Getreide für das Wirtschaftsjahr 1986/87, ABl. Nr. L 139 vom 24/05/1986 S. 0041.

¹⁷⁷ *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155, 159; Das Zolläquivalent für Weichweizen betrug nach der Tarifizierung 149 ECU/t, während die Abschöpfung für Weichweizen bei 72, 74 ECU/t lag, vgl. Art.1 i. V. m. Anhang der VO Nr. 1/95 vom 3. Januar 1995 zur Festsetzung der auf Getreide, Mehle, Grobgrieß und Feingrieß von Weizen oder Roggen anwendbaren Einfuhrabschöpfungen, ABl. Nr. L 002 vom 04/01/1995 S. 0001; *Großmann/Koopmann/Michaelowa*, The New World Trade Organization: Pacemaker for World Trade Intereconomics 94, 107, 109, dort Fn.16.

¹⁷⁸ Diese gilt für die wichtigsten Getreidearten wie Weizen, Roggen, Gerste, Mais und Sorghum.

¹⁷⁹ *Eichenberg*, Die Instrumente der gemeinsamen Marktorganisationen zur Steuerung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Drittlandserzeugnissen in die Gemeinschaft, S.149.

¹⁸⁰ Nr. 6 und 7 der Schedule LXXX European Communities unter:
http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm.

Standardeinfuhrschutzmaßnahmen. Grundsätzlich gelten die festen Einfuhrtarife, die als Resultat der durch den GATT-Vertrag erzwungenen Tarifierung aller Erzeugnisse und Produkte im Kapitel 10 der VO Nr.1359/95¹⁸¹ veröffentlicht worden sind. Für sonstige Getreidearten dagegen gelten weiterhin, in leicht abgewandelter Form, variable Einfuhrzölle. Danach kann die Gemeinschaft Einfuhrabgaben erheben, die in der MO Getreide nicht höher sein dürfen als der um 55% erhöhte Interventionspreis. Der Höhe nach ist die Abgabe durch die festen Zolläquivalente beschränkt¹⁸².

Obwohl die Abschaffung der „Abschöpfungen“ ein erklärtes Ziel des Tarifierungsprozesses war, konnte die Neuregelung dieses nur bedingt erreichen¹⁸³. Die im Rahmen der GATT-Runde geschlossenen Vereinbarungen bewirkten zwar eine Begrenzung der Abgaben für landwirtschaftliche Produkte durch die Festsetzung der Obergrenze mittels der festen Zollsätze. Der Verkauf von ausländischen Landwirtschaftsprodukten wird aber weiterhin durch die Preisrelation zwischen dem (erhöhten) Interventionspreis und dem cif-Preis gesteuert (variable Zollsätze). Deshalb wird ein effektiver Wettbewerb der europäischen Marktordnungswaren mit der in der Regel billigeren Konkurrenz entgegen den Bekundungen der EU-Organe¹⁸⁴ nur ein erklärter Wunsch bleiben, da die Maßnahmen im Rahmen der Agenda 2000 dieses Ziel nicht zu verwirklichen vermögen. Als Beleg dafür sowie für die Schwäche des derzeitigen Abgabensystems kann die im 1.Quartal 2002 festgestellte Steigerung der Getreideeinfuhren aus den MOE-Ländern dienen. Wegen der Rekordernten im Vorjahr waren diese Länder in der Lage, größere Mengen an Getreide trotz regulärer Verzollung in die EU einzuführen¹⁸⁵. Das variable Abgabensystem wird nämlich der Höhe nach durch den festen Zollsatz limitiert. Geht man von der Formel aus: Die Abgabe = (Interventionspreis + 55% + Zuschläge¹⁸⁶) – (cif-Preis), so liegt der interne Preis z.B. für Weichweizen bei ca.159 €/t (101,31+55,72+2 €). Die maximale Abgabe von 95 €/t

¹⁸¹ ABl. Nr. L 142 vom 26/06/1995 S. 0001 – 0002; vgl. auch VO 2204/99 vom 12.10.99 ABl. Nr. L 278 S. 0001-1005.

¹⁸² Art.10 Abs.2 der VO 1766/92 in der Fassung der VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200, Zur Berechnung vgl. *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.89.

¹⁸³ In beiden Abgabenformen wird mit gleichen Größen gerechnet: *Abschöpfung*: Rechnungsgröße - niedrigster Weltmarktpreis auf der Basis cif-Rotterdam; *neues System*: repräsentativer Einfuhrpreis (= cif-Preis).

¹⁸⁴ Vgl. nur den Bericht des Europäischen Rechnungshofes: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034.

¹⁸⁵ FAZ vom 15.4.2002 S.5.

¹⁸⁶ Sie sind enthalten im Anhang D der VO 1666/2000 vom 17. Juli 2000 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die GMO Getreide, ABl. Nr. L 193 vom 29/07/2000 S. 0001 – 0002.

kann zwar von den Importeuren erhoben werden, für sie bleibt aber dennoch noch genügend finanzieller Spielraum, trotz des hohen Zollniveaus Getreide einzuführen und abzusetzen.

Die folgende Darstellung beginnt mit der wohl wichtigsten Zugangsform für Einfuhrware, den Einfuhrkontingenten. Als erstes werden diese definiert und von anderen Abgabenbegünstigungen abgegrenzt (unter 2 a.). Sodann müssen die maßgeblichen Kompetenznormen für die Einführung und Änderung der Kontingente im landwirtschaftlichen Bereich dargestellt (unter 2 b.) und die rechtlichen Grenzen hierfür aufgezeigt werden (unter 2 c.), denn gerade im Agrarbereich bleibt es ungeklärt, welche Zuständigkeitsnormen heranzuziehen sind, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber den Zugang zum Binnenmarkt unterhalb der regulären Zollsätze ermöglichen will. Schließlich wird auf die Verwaltungsformen der Kontingente und ihre Funktionsweise einzugehen sein (unter 2 d.). Deren GATT-Konformität wird im 3. Kapitel zu prüfen sein..

2. Kontingente

Die dritte Einfuhrmöglichkeit über die Kontingente, neben denen über die regulären und variablen Zollsätze, ist die in der Praxis wichtigste und gebräuchlichste. Das resultiert aus dem Umstand, dass die Einfuhr außerhalb der Kontingente meist an den prohibitiv hohen Abgabensätzen scheitert¹⁸⁷. In der MO Getreide macht sie ca. 60 bis 70 % des gesamten Getreideimports aus¹⁸⁸. Die Einfuhrkontingente und –quoten werden aus zwei Gründen eröffnet: Entweder, weil die Gemeinschaft durch einen völkerrechtlichen Vertrag dazu verpflichtet ist, oder aufgrund der zollrechtlichen Vorschriften.

a. Abgrenzung

Bei den Kontingenten handelt es sich um eine Abgabenbegünstigung im Verhältnis zu den sonst geltenden Einfuhrzollsätzen des GZT. Je nach der Ausgestaltung der Einfuhrbegünstigung kann zwischen den Einfuhrkontingenten, Zollaussetzungen sowie Zollpräferenzen unterschieden werden.

¹⁸⁷ Siehe aber oben im vorangegangenen Abschnitt.

¹⁸⁸ *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln, in: Ehlers/Wolfgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155, 164.

Einfuhrkontingente sind zeitlich und mengenmäßig begrenzte Ermäßigungen der Zollsätze bis hin zur Zollfreiheit. Nach Art.20 Abs.3 lit. d) bis f) Zollkodex (nachfolgend: ZK) können sie entweder als Zollkontingente oder als Zollplafonds eingeführt und verwaltet werden. Ein Zollkontingent endet bei Erreichen des festgelegten Einfuhrvolumens. Ohne weiteren Rechtsakt gilt dann statt des begünstigten Abgabensatzes der Regelzollsatz. Die Kontingentsmenge ist auf die gesamte EU bezogen, sodass die Verwaltung der Kontingente in der Kompetenz der EU-Kommission verbleibt¹⁸⁹. Bei Anordnung eines Zollplafonds geht es ebenfalls um mengenmäßig beschränkte Einfuhren zu vergünstigten Zollsätzen mit dem Unterschied, dass die Ausschöpfung des Zollplafonds den Regelzollsatz nicht automatisch in Kraft setzt, sondern dieser durch eine EU-Verordnung eingeführt werden muss¹⁹⁰.

Zollaussetzungen bewirken ebenfalls eine Verbilligung der Einfuhr in das Gemeinschaftsgebiet. Diese werden im Gegensatz zum Zollkontingent nur zeitlich nicht dagegen mengenmäßig beschränkt¹⁹¹.

Die Einfuhrkontingente und Zollausssetzungen betreffen zum einen Zollsätze, die die EU kraft eigener Zollhoheit¹⁹² (autonom) einseitig festlegen kann. Diese Zollvergünstigungen gelten *inter omnes*, d.h. gegenüber allen Drittländern. Zum anderen kann die Gemeinschaft hierzu durch einen völkerrechtlichen Vertrag verpflichtet sein, etwa im Rahmen der WTO-Abkommen. Es handelt sich hierbei um eine vertragliche Zollbegünstigung, die im Hinblick auf den erweiterten Marktzugang zur EU¹⁹³ eröffnet wird.

Daneben gibt es Abgabenbegünstigungen der Regelzollsätze, die zeitlich unbefristet sind und nur gegenüber bestimmten Drittländern gelten. Diese werden als (autonome) Zollpräferenzen bezeichnet¹⁹⁴, die in aller Regel handels- und entwicklungspolitisch motiviert sind¹⁹⁵. Sie können ebenfalls in Form von Zollkontingenten und –plafonds verwaltet werden. Die Steuerung der Einfuhrmengen wurde indes durch das Allgemeine Präferenzsystem übernommen, das die Zollkontingente und –plafonds als Verwaltungsformen weitgehend ablöste.

¹⁸⁹ Witte/Wolfgang, Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, Rn.1637.

¹⁹⁰ Art.20 Abs.5 lit. b) Zollkodex.

¹⁹¹ Friedrich in: Schwarz/Wockenfoth, Zollrecht-Kommentar, Art.20 Rn.27; Lux, Zollkontingente und Zollausssetzungen für Marktordnungswaren, ZfZ 1981, 34 ff.

¹⁹² Art.26 EG.

¹⁹³ Friedrich in: Schwarz/Wockenfoth, Kommentar zum Zollrecht, Band 1/1 Art.20 Rn.33.

¹⁹⁴ Meesenburg in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.26 Rn.19.

¹⁹⁵ Bachmann, Die Präferenzregelungen der Europäischen Gemeinschaft, ZfZ 1989, S.34 ff.

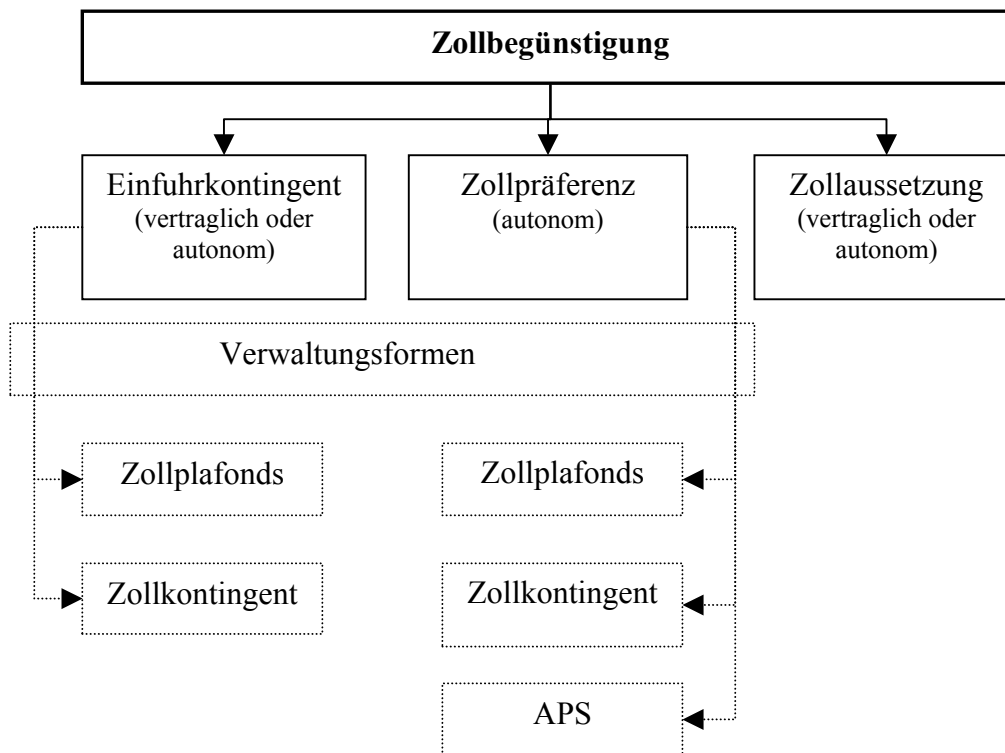


Abbildung 7 – Zollbegünstigungen und Verwaltungsformen

b. Kompetenzgrundlagen

Die Einführung eines Kontingents bewirkt eine Änderung der Einfuhrabgaben mit der Folge, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber hierzu einer Rechtsnorm als Kompetenzgrundlage bedarf¹⁹⁶. Diese kann sich aus Art.133, Art.26 und Art.37 EG ergeben, je nach dem Regelungsbereich der jeweiligen Vorschrift. Der Adressat dieser Vorschriften ist der Rat. Dieser kann jedoch die nähere Ausgestaltung sowie die Durchführung der Grundverordnungen zu den jeweiligen Marktorganisationen der EU-

¹⁹⁶ Die Notwendigkeit der Bestimmung der richtigen Ermächtigungsgrundlage für die Tätigkeit des Rates ist nicht nur theoretisch-dogmatischer Natur. Im Hinblick auf Art.253 EG, der als wesentliche Verfahrensvorschrift im Sinne von Art.230 EG die Aufhebung des fraglichen Rechtsaktes zur Folge haben kann, vgl. *Grabitz* in: G/H, EU-Kommentar, Art.190 Rn.9; *Schmidt* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.190 Rn.1 jeweils mit weiteren Nachweisen, und auf die dort normierte Begründungspflicht für die Rechtsakte der Gemeinschaft ist es von erheblicher praktischer Bedeutung, vgl. EuGH Rs.158/80, REWE/HZA Kiel, Slg.1981 S.1805, 1833 f.; Rs.45/86 Kommission/Rat, Slg.1987, S.1493, 1519 f., die richtige Kompetenznorm im Rechtsakt zu benennen. An dieser Beurteilung ändert auch nichts der Hinweis darauf, dass die Änderungen des EG-Vertrages in den vergangenen Jahren die unterschiedlichen Stufen der Parlamentsbeteiligung am Rechtssetzungsverfahren weitgehend vereinheitlicht haben, vgl. *Waldhoff* in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.26 Rn.3 und *Sack* in: Dausses, Handbuch des EG Wirtschaftsrechts, Abschnitt C.II Rn.24. Richtig ist daran, dass insofern der Streit um die richtige Kompetenzgrundlage lediglich an Schärfe abgenommen hat.

Kommission überlassen¹⁹⁷. Als eine Ausnahme von dieser Regel kann die Ermächtigung der EU-Kommission zur Eröffnung der Kontingente gewertet werden, die sich auf die Anpassung der Kontingente an die durch die Uruguay-Runde geänderten Rahmenbedingungen (Änderungen der CXL-Liste¹⁹⁸) erstreckt¹⁹⁹. Im Sektor Getreide hat die EU-Kommission umfassend von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht²⁰⁰.

Die Ermittlung der Rechtsgrundlage ist sowohl zwischen dem Rat und der Kommission²⁰¹ als auch in Rechtsprechung²⁰² und Literatur²⁰³ umstritten. Die oben aufgeworfene Frage nach der Abgrenzung der Zuständigkeiten führt zugleich zu dem grundsätzlichen Aspekt der Kompetenzverteilung im EG-Vertrag. Da die Literatur zu dem Thema kaum noch zu überschauen ist²⁰⁴, werden jeweils die Grundlinien der Argumentation aufgezeigt.

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage, welche Kompetenznormen die Gemeinschaft für sich in Anspruch nehmen kann, wenn sie im außen(handels)politischen Bereich tätig wird. Will nämlich der Gesetzgeber die völkerrechtlichen Abkommen in Bezug auf die Agrarpolitik in das innergemeinschaftliche Recht transformieren, ist er gehalten, Art.37 EG zur Grundlage seines Gesetzesvorhabens zu machen²⁰⁵.

¹⁹⁷ *Ehle*, Abgaben und Erstattungen des Europäischen Marktordnungsrechts, in: Kruse, Zölle, Verbrauchersteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, S.224; *Prieß*, Kontingentsfragen im Einfuhrbereich, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.169, 181 f.

¹⁹⁸ Die CXL-Liste enthält die Verpflichtungen und Zugeständnisse der Gemeinschaft gegenüber der WTO.

¹⁹⁹ Art.1 der VO Nr. 1095/96 vom 18. Juni 1996 zur Anwendung der Zugeständnisse gemäß der nach Abschluss der Verhandlungen im Rahmen des Artikels XXIV Absatz 6 des GATT aufgestellten Liste CXL, ABl. Nr. L 146 vom 20/06/1996 S. 0001 – 0002.

²⁰⁰ VO Nr. 2133/2001 vom 30. Oktober 2001 zur Eröffnung und Verwaltung von gemeinschaftlichen Zollkontingenten und Zollplafonds im Sektor Getreide, ABl. Nr. L 287 vom 31/10/2001 S. 0012 – 0017.

²⁰¹ Gutachten 1/78 zum Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen, Slg.1979, 2871, 2883 ff.

²⁰² Gutachten 1/78 zum Internationalen Naturkautschuk-Übereinkommen, Slg.1979, 2871, 2911 ff.

²⁰³ Vgl. nur *Lux* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, vor Art. 18-29 Rn.22 ff mit weiteren zahlreichen Nachweisen.

²⁰⁴ *Breier*, Der Streit um die richtige Grundlage in der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1995, 46 ff. (Fn.4).

²⁰⁵ *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 43 Rn. 8, 10; *Gilsdorf/Booß* in: G/H, EU-Kommentar, Art.43 Rn.1; EuGH Rs.C-131/87, Kommission/Rat, Slg.1989, S.3743, 3768; Gutachten 1/94, Slg.1994 I-5267, 5397; Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5059 f.; Schlussanträge von Generalanwalt Gulmann in EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5016.

Einigkeit bei der Anwendung der Kompetenzvorschriften besteht insofern, als die Rechtsakte der Gemeinschaft sich nur auf eine der Zuständigkeitsnormen stützen lassen. Problematisch sind aber die Fälle, in denen die erlassenen Maßnahmen die Regelungsbereiche zweier oder mehrerer Kompetenzgrundlagen tangieren, was häufig für die Einführung und Änderung der Kontingente gilt. Im Agrarbereich wird die Überschneidung der Kompetenzen besonders deutlich, da die Zollbegünstigungen nicht nur aus marktordnungspolitischen, sondern auch aus handels- und/oder versorgungspolitischen Gründen vorgesehen werden können.

aa. Auffassungen in der Literatur

Für die Ermittlung der einschlägigen Kompetenzgrundlage im Überschneidungsbereich der Art.26, 37 und 133 EG lassen sich folgende Methoden heranziehen:

Die Gemeinschaftsorgane sind bei der Entscheidung über die Kompetenzgrundlage insofern frei, als es in ihrem Ermessen steht, eine der sich überlagernden Kompetenzvorschriften zur Grundlage des Gemeinschaftshandelns zu wählen. Dieser als sog. „Wahlthese“²⁰⁶ bekannt gewordene Ansatz ermöglicht den Gemeinschaftsorganen, tätig zu werden, ohne sich der Gefahr auszusetzen, dass die Rechtsakte wegen einer falschen Rechtsgrundlage aufgehoben werden. Es genügt nur der Nachweis, dass die Kompetenznorm den geregelten Sachbereich mit erfasst. Die gegen diese These erhobenen Bedenken, vor allem hinsichtlich der unterschiedlichen Beteiligungsstufen der Gemeinschaftsorgane am Rechtssetzungsverfahren²⁰⁷, sind im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Verfahren weitgehend gegenstandslos geworden²⁰⁸. Gleichwohl ist diese Methode zur Bestimmung der Kompetenzgrundlage ungeeignet, wenn nicht gar unzulässig. Zum einen verfügen die fraglichen Vorschriften über klar abgegrenzte Regelungsbereiche, die bereits dem Wortlaut nach andere Materien betreffen. Die willkürliche Heranziehung der Kompetenzen würde zum anderen die Überprüfung des Gemeinschaftshandelns beeinträchtigen, da die Kontrollfunktion der Gerichte außer Kraft gesetzt werden würde. Das durch den EG-

²⁰⁶ *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarrecht der EWG, KSE Bd. 10, S.57, 91.

²⁰⁷ *Lux*, Zollkontingente und Zollaussetzungen für Marktordnungswaren, ZfZ 1981, 34, 35; *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarrecht der EWG, KSE Bd. 10, S.57, 91.

²⁰⁸ *Waldhoff* in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.26 Rn.3.

Vertrag geschaffene Gleichgewicht der Kompetenzzuordnung müsste ohne sachlichen Grund dem Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers weichen²⁰⁹.

Eine weitere Möglichkeit der Kompetenzbestimmung könnte in der kumulativen Anwendung der tangierten Kompetenznormen bestehen. Danach sind die Verfahrensanforderungen aller betroffenen Vorschriften zu erfüllen. Sollten sich diese überschneiden, so gehen die Verfahrenserfordernisse der strengeren Vorschrift vor²¹⁰. Hier tritt im Ergebnis ein gegenteiliger Effekt zu Ungunsten der Gemeinschaft ein, da sie nun Verfahren einleiten müsste, die dem Regelungsgegenstand nicht adäquat wären. Nach der oben erwähnten Angleichung der Verfahrensvorschriften hinsichtlich der Beteiligung der EU-Organe brächte dies freilich keinen Nachteil mit sich. Gegen diese These lässt sich aber anführen, dass die Angabe möglichst vieler Kompetenznormen im fraglichen Rechtsakt gegen die Begründungspflicht von Art.253 EG verstoßen würde, die nicht nur Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips nach Art.220 EG, sondern auch als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannt ist²¹¹. Das erklärt sich aus der Funktion der Begründungspflicht, die in erster Linie die (externe) Kontrolle des Gemeinschaftshandelns ermöglichen soll. Zitiert der Gemeinschaftsgesetzgeber alle in Frage kommenden Vorschriften als Kompetenzgrundlage, erschwert er dadurch die gerichtliche Kontrolle im Verhältnis sowohl zu den Gemeinschaftsorganen als auch zu den Gemeinschaftsbürgern, da nicht ersichtlich wird, auf welche Kompetenzvorschriften die Gemeinschaft ihre Tätigkeit stützt. Je nach Formulierung der die Rechtsakte tragenden Erwägungsgründe²¹² könnte sie den kompetenzbegründenden Gehalt des Rechtsaktes ändern und somit die Rechtsverteidigung erschweren. Die Kritik an dem Kumulationsprinzip richtet sich allerdings nur gegen die pauschale Anwendung sämtlicher Zuständigkeitsnormen. Es kann durchaus dann zur Anwendung kommen, wenn die Regelungsgegenstände im

²⁰⁹ Die Wahlthese wird einhellig abgelehnt vgl. dazu *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: *Agrarrecht der EWG*, KSE Bd. 10, S.57, 91; *Lux*, Zollkontingente und Zollaussetzungen für Marktordnungswaren, *ZfZ* 1981, 34, 35; *D'Orville*, Die rechtlichen Grundlagen für die Gemeinsame Zoll- und Handelspolitik der EWG, in: KSE Bd. 19 S.84.

²¹⁰ Im Ergebnis wird die grundsätzliche Anwendung der Kumulationsthese abgelehnt vgl. dazu *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: *Agrarrecht der EWG*, KSE Bd. 10 S.57, 91; *Lux*, Zollkontingente und Zollaussetzungen für Marktordnungswaren, *ZfZ* 1981, 34, 35; *D'Orville*, Die rechtlichen Grundlagen für die Gemeinsame Zoll- und Handelspolitik der EWG, in: KSE Bd. 19, S.84. Einer der wenigen Fälle, in denen der EuGH diese auch angewandt hat, ist EuGH Rs.165/87, *Kommission/Rat*, Slg.1988, S.5558, 5560 f. Dort ging es aber um den Erlass des GZT, der gleichermaßen den Regelungsbereich von Art.28 (Art.26 EG) und von Art.113 (Art.133 EG) EG-V betraf.

²¹¹ *Schoo* in: *Schwarze*, EU-Kommentar, Art.253 Rn.1 mit weiteren Nachweisen, *Callies* in: *Callies/Ruffert*, EUV/EGV, Art.253 Rn.2 mit weiteren Nachweisen.

²¹² *Callies* in: *Callies/Ruffert*, EUV/EGV, Art.253 Rn.9.

gleichen Maße tangiert sind. Das gilt vor allem bei Gesetzesvorhaben, die ihrem Regelungsbereich nach sowohl marktordnungspolitische als auch außenhandelspolitische oder versorgungspolitische Belange²¹³ betreffen²¹⁴.

Einen anderen Weg für die Ermittlung der einschlägigen Kompetenznormen schlägt die sog. Spezialitätsthese ein. Nach dieser gibt es nur eine einzige „richtige“ Zuständigkeitsvorschrift. Über diese Grundaussage hinaus besteht jedoch Uneinigkeit, wie die Spezialität bestimmt wird:

Nach der Exklusivitätsthese²¹⁵ ist ausschließlich Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) heranzuziehen, wenn es um Maßnahmen geht, die landwirtschaftliche Erzeugnisse betreffen. Hierfür soll der Umstand sprechen, dass der Agrarpolitik eine besondere Bedeutung innerhalb des EG-Vertrages zukommt²¹⁶, die es rechtfertigt, andere Vorschriften nur subsidiär anzuwenden. Diese Interpretation verkennt allerdings die Reichweite der Sonderregelung in Art.32 Abs.2 EG. Deren Regelung sollte nicht dazu dienen, die Anwendbarkeit anderer Vorschriften des EG-Vertrages auszuschließen, sondern vor allem die Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten des Agrarmarktes zu ermöglichen. Mit anderen Worten gelten für die Landwirtschaft sämtliche Vorschriften des EG-Vertrages, solange Art.32 ff. keine Freistellung hiervon bewirken. Dieses Regel-Ausnahme-Prinzip trägt zwar dazu bei, dass die Landwirtschaft eine bevorzugte Behandlung gegenüber anderen Politikbereichen erfährt. Dieses Normverständnis würde jedoch das Bestreben, die Landwirtschaft zum integralen Bestandteil des Gemeinsamen Marktes zu machen²¹⁷, nicht nur völlig außer Acht lassen, sondern diesem zuwiderlaufen. Die Folge wäre nicht die Integration, sondern die Exklusion der Landwirtschaft aus dem Gemeinsamen Markt.

Andere Autoren wollen wiederum die Sachmaterien nach (objektiver) Sachnähe²¹⁸ und Charakter²¹⁹ qualifizieren. In der Grundtendenz ist ihnen der objektivierte Bezug zum jeweiligen Regelungsgegenstand gemeinsam. Diese Vorschläge versuchen ein Kriterium für einen graduellen und flexiblen Übergang

²¹³ Ein Beispiel hierfür ist die VO Nr.104/2000 vom 17. Dezember 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur, ABl. Nr. L 017 vom 21/01/2000 S. 0022 – 0052, die gleichermaßen sowohl die marktordnungsrechtlichen als auch die versorgungspolitischen Ziele verfolgt und auf Art.37 sowie auf Art.26 EG gestützt ist.

²¹⁴ *Lux*, Zollkontingente und Zollaussetzungen für Marktordnungswaren, ZfZ 1981, 34, 35.

²¹⁵ *Neri*, Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung des Agrarrechts der EWG, EuR 1973, 70.

²¹⁶ Vgl. die Sonderregelung in Art.32 Abs.2 EG.

²¹⁷ Vgl. 1.Kapitel.

²¹⁸ *Grabitz/Zacker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, 297, 301.

²¹⁹ *Jarass*, Binnenmarkttrichtlinien und Umweltschutzrichtlinien, EuZW 1991, 530, 532.

zwischen den Kompetenznormen zu entwickeln. Sie weisen allerdings eine erhebliche Schwäche auf, wenn es darum geht, dieses näher zu konkretisieren. Die darin enthaltenen Wertungskriterien sind allesamt außervertraglicher Natur, sodass ihre Geltung letztlich von der Akzeptanz abhängt²²⁰.

Ehlermann schlägt vor, die Abgrenzung nach der sog. Intensitätsmethode vorzunehmen. Danach sollen die Ermächtigungsnormen desjenigen Politikbereichs zur Anwendung kommen, der dem sachlichen Schwergewicht der Maßnahme am nächsten steht²²¹. Ausgangspunkt ist dabei die Feststellung, dass alleine die Bezugnahme auf die Landwirtschaft als Regelungsobjekt die Begründung der Zuständigkeit nicht tragen kann. Deshalb müssen weitere Kriterien herangezogen werden. Ein solches ist die Beziehung des Rechtsaktes zum Kernbereich der GAP, nämlich zu Gemeinsamen Marktordnungen und zu den Zielen der GAP. Bei der Abwägung über die Art und Intensität dieser Beziehungen sind unter wertender Betrachtung sowohl die Belange der GAP als auch die der von anderen Kompetenznormen erfassten Bereiche zu berücksichtigen²²². Nach *Ehlermann* fügt sich dieses Verständnis der landwirtschaftlichen Regelungen in ein allgemeines System, dessen Spitze in Bezug auf die (vertraglichen und autonomen) Zollsatzänderungen die Vorschrift von Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) einnimmt²²³.

Der Ansatz von *Gilsdorf/Priebe*²²⁴ geht ebenfalls von der Annahme aus, Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) habe im außenhandelspolitischen Bereich, auch die Landwirtschaft betreffend, Vorrang. Ausschlaggebendes Kriterium ist hierbei der spezifische Bezug auf den Außenhandel unter Wahrung des Kernbereichs der GAP. Begründet wird das damit, dass über die in der Rechtsprechung des EuGH anerkannten immanenten Außenkompetenzen der Gemeinschaft²²⁵ die EU sämtliche außenhandelspolitischen Maßnahmen im Agrarbereich auf Art.43 EG-V (Art.37 EG

²²⁰ *Nettesheim*, Horizontale Kompetenzkonflikte in der EG, EuR 1993, 243, 257.

²²¹ in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.37 Rn.7, *Ehlermann*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarrecht der EWG, KSE Bd.10, 57, 94 ff.

²²² *Ehlermann* in: Festschrift für Teitgen, The scope of Article 113 of the EEC Treaty, S.144, 151 ff., *ders.*, Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in Agrarrecht der EWG, KSE Bd.10, S.57, 96 f.

²²³ *Ehlermann* in: Festschrift für Teitgen, The scope of Article 113 of the EEC Treaty, S.144, 151 ff.

²²⁴ in: G/H, EU-Kommentar, Art.38 Rn.16.

²²⁵ Die impliziten Außenkompetenzen der Gemeinschaft sind allgemein anerkannt, auch wenn deren Reichweite noch umstritten ist, vgl. EuGH, Rs.22/70, Kommission/Rat, Slg.1971 S.263, 281 f.; EuGH, Verb. Rs.3, 4 und 6/76, Kramer -Biologische Schätze des Meeres, Slg.1976 S.1279, 1310; Gutachten 1/76, Stilllegungsfonds für die Binnenschifffahrt, Slg.1977 S.741, 755; Gutachten 2/91, ILO Konvention Nr. 170, Slg.1993, I-1061, 1076; Gutachten 1/94, WTO/GATS/TRIPS, Slg.1994, I-5267, 5410; EuGH, Gutachten 2/94, EMRK, Slg.1996, I-1759, 1787; *Dörr*, Die Entwicklung der ungeschriebenen Außenkompetenzen, EuZW 1996, 39 ff.; *Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der EG, JZ 1995, 973 ff., *Vedder* in: G/H, EU-Kommentar, Art.228 Rn.4 jeweils mit weiteren Nachweisen.

n.F.)stützen könnte. Dadurch entstünde die Gefahr, dass die Regelungen von Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) und Art.28 EG-V (Art.26 EG n.F.) unterlaufen werden könnten. Ein Spezialitätsverhältnis im Sinne des von *Ehlermann* vorgeschlagenen wird hier indes wegen der Gleichwertigkeit der Ziele des EG-Vertrages in Art.3 Abs.1 lit. b) und e) EG abgelehnt. Anerkannt wird aber, dass Art.133 EG den Regelungsbereich von Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) überlagert. Der Anwendungsbereich von Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) wird nur dann eröffnet, wenn von dem besonderen Instrumentarium der GAP Gebrauch gemacht wird oder völlig neue agrarpolitische Steuerungsmechanismen eingeführt werden. Insofern deckt sich dieser Ansatz mit der von *Ehlermann* entwickelten Methode, wobei anstatt des sachlichen Gegenstandes der GAP als entscheidendes Kriterium dem GAP-Instrumentarium die maßgebliche Rolle zukommen soll.

Die von *Korte/van Rijn* vertretene Ansicht stützt sich ebenso auf Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) als die hauptsächlich geltende Zuständigkeitsvorschrift²²⁶. Als Begründung wird der Regelungsbereich von Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) herangezogen, der im Allgemeinen den Abschluss von Handelsverträgen erfasst und über die klassischen Handlungsinstrumente der Handelspolitik hinaus auch für „modernere“ Instrumente wie Selbstbeschränkungsabkommen, Einfuhrkontingente, Mindestpreisregelungen usw. gelten muss. Anders als *Gilsdorf/Priebe* sowie *Ehlermann* erkennen sie weder ein Spezialitätsverhältnis noch einen Kernbereich der Landwirtschaft an, denn auch die Schaffung von neuartigen Marktlenkungsmechanismen im Agrarbereich soll sich nach Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) richten. Die gegebenenfalls auftretenden inneren Widersprüche mit den materiellen Grundlagen der Landwirtschaftspolitik seien keine Folgen der Kompetenznormen, sondern die zwangsläufige Konsequenz der inneren Organisation der Entscheidungsträger. Der Anwendungsbereich von Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) beschränkt sich ausschließlich auf Abkommen, die „...im wesentlichen über die Handelspolitik im Sinne von Artikel 113 [Art.133 n.F.] hinausgehen...“²²⁷. Das ist dann der Fall, wenn das fragliche Abkommen keinen Handelsaustausch vorsieht. Handelt es sich um eine Änderung der Handelszölle für landwirtschaftliche Erzeugnisse, so liegt in einem solchen Fall eine Maßnahme der Handelspolitik nach Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) vor. Erleichtert hingegen die Gemeinschaft im Rahmen der GAP die Einfuhren in

²²⁶ *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 43 Rn.8.

²²⁷ *Korte/van Rijn* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 43 Rn.9.

die EG anders als durch Zollsatzänderungen, ist von einer Maßnahme nach Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) auszugehen.

bb. Ansicht der EU-Kommission und des Rates

Der Streit um die Kompetenzgrundlage setzt sich auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane fort. Die Uneinigkeit der Gemeinschaftsorgane zeigt sich vornehmlich an der Anzahl der Streitigkeiten zwischen dem Rat und der EU-Kommission²²⁸. Gerade im Bereich der Handelspolitik nach Art.133 EG in Abgrenzung zu andern Kompetenznormen, wie Art.37 und 26 EG, vertreten die Organe der Gemeinschaft (der Rat und die EU-Kommission) unterschiedliche Auffassungen. Diese lassen sich unter den Begriffen „finalistische Theorie“ und „instrumentale Theorie“ zusammenfassen. Nach der erstgenannten Ansicht des Rates ist die Zweckbestimmung des erlassenen Rechtsaktes das entscheidende Kriterium für die Ermittlung der Kompetenznorm. Art.133 EG ist jedenfalls dann einschlägig, wenn die Handlungen der Gemeinschaft eine Änderung des Handelsvolumens oder der Handelsströme beabsichtigen²²⁹. Die EU-Kommission steht hingegen auf dem Standpunkt, dass die Art des in dem Rechtsakt enthaltenen Instruments über die Zuordnung zu einer bestimmten Norm entscheidet²³⁰. Signifikant ist hierfür die Argumentation der EU-Kommission zum Beschluss des Rates²³¹ über die Festlegung einer Zolltarif- und Statistiknomenklatur für Waren. Sie führt aus, wenn in dem fraglichen Rechtsakt eine Maßnahme mit einem handelspolitischen Zweck enthalten sei, so müsse dieser dem Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.) zuzuordnen sein, unabhängig davon, dass auch andere Kompetenznormen tangiert würden. Das ergebe sich aus dem Regelungsbereich von Art.113 EG-V (Art.133 EG n.F.), der allgemeiner sei als Art.28 EG-V (Art.26 EG n.F.), was zu einer restriktiven Auslegung des letzteren Anlass gebe. Diese am Spezialitätsverhältnis sowie am Instrumentarium des Gemeinsamen Marktes orientierte Auffassung der EU-Kommission rückt dadurch in die Nähe der von *Gilsdorf/Priebe*

²²⁸ EuGH Rs.165/87, Kommission/Rat, Slg.1988 S.5558, 5560 f.; Rs.242/87, Kommission/Rat, Slg.1989 S.1425, 1452 ff.; Rs.131/87, Kommission/Rat, 1989 S.3764, 3766 f.; Rs.C-300/89, Kommission und Parlament/Rat, Slg.1991 I-2867, 2898 ff, Rs.C-155/91 Kommission und Parlament/Rat, Slg.1993 I-939, 965 ff.

²²⁹ Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in: EuGH Rs.45/86, Kommission/Rat, Slg.1987 S.1501, 1508; *Bourgeois* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art. 113 Rn.3.

²³⁰ Schlussanträge des Generalanwalts Lenz in: EuGH Rs.45/86, Kommission/Rat, Slg.1987 S.1501, 1508; *Bourgeois* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG- Vertrag, Art. 113 Rn.3.

²³¹ 87/369/EWG: Beschluss des Rates vom 7. April 1987 über den Abschluss des Internationalen Übereinkommens über das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren sowie des dazugehörigen Änderungsprotokolls, ABl. Nr. L 198 vom 20/07/1987 S. 0001 – 0002.

vertretenen Ansicht, die dieselben Kriterien für die Abgrenzung von Art.133 und Art.37 EG heranzieht.

cc. Meinung des EuGH

Der EuGH konnte bisher den Streit zwischen den beiden EU-Organen im Regelungsbereich von Art.133 EG unentschieden lassen, bemühte sich aber, objektive und gerichtlich nachprüfbar Kriterien aufzustellen. Diese beziehen sich, ähnlich der Argumentation der EU-Organe zu Art.133 EG, sowohl auf das Ziel als auch den Inhalt des Rechtsaktes, wobei allerdings die Anhaltspunkte für die gerichtliche Beurteilung aus dem Rechtsakt ablesbar sein und unmittelbare sowie mittelbare tatsächliche Auswirkungen einer Maßnahme auf andere Politikbereiche außer Betracht bleiben müssen²³². Damit nimmt der EuGH eine vermittelnde Position zwischen den beiden EU-Organen ein.

Für die Anwendung von Art.43 EG-V (Art.37 EG n.F.) ist erforderlich, dass es in dem Rechtsakt um Erzeugnisse in Anhang II des Vertrages (Anhang I zu Art.32 EG) gehen und der Rechtsakt zur Verwirklichung der Ziele der GAP beitragen müsse²³³. Das gilt auch dann, wenn ein solcher Rechtsakt Regelungen enthält, die andere Ziele verfolgen, sofern sie akzessorisch im Verhältnis zu dem verfolgten Ziel landwirtschaftlichen Charakters angesehen werden können²³⁴. Unbeachtlich ist nach dem EuGH weiter die Tatsache, dass der fragliche Rechtsakt auch die Einfuhren in die Gemeinschaft betrifft, denn Art.40 Abs.3 1.Unterabsatz EG-V (Art.34 Abs.2 1.Unterabsatz EG n.F.) sieht Maßnahmen vor, die sich darauf ausdrücklich beziehen können. Ob eine unmittelbare Änderung der Zollsätze auf der Grundlage von Art.37 EG erfolgen kann, hat der EuGH, soweit ersichtlich, noch nicht entschieden. Die Ursache hierfür ist wohl darin zu suchen, dass die Mehrzahl der internationalen Abkommen im gleichen Maße auch die Einfuhr von Industrieerzeugnissen zum Inhalt hatte und deshalb in der Regel auf Art.133 EG gestützt war. Dass Art.37 EG gleichwohl als Grundlage für die Änderung der Zollsätze in Betracht kommt, wird im Gutachten 1/94 des EuGH angedeutet, in dem der EuGH die Anwendbarkeit von Art.37 EG für den Fall ausgeschlossen hat, dass Abkommen geschlossen werden, die nicht primär auf die Verwirklichung der Ziele der GAP

²³² EuGH Rs.C-155/91, Kommission/Rat, Slg.1993 I-939, 966; Rs.C-405/92, Mondiet/SARL, Slg.1993 I-6133, 6174 f.

²³³ EuGH Rs.C-131/87, Kommission/Rat, Slg.1989 S.3743, 3768.

²³⁴ EuGH Rs.68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg.1988 S.855, 895 f.; Rs.C-131/87, Kommission/Rat, Slg.1989 S.3743, 3768; Schlussanträge von Generalanwalt Gulmann in: EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5016 mit weiteren Nachweisen.

abheben, sondern die Schaffung eines fairen und marktorientierten Agrarhandelssystems weltweit beabsichtigen. Der EuGH betonte aber, dass sich die Umsetzung der Verpflichtungen aus einem solchen Vertrag nach Art.37 EG zu richten hat²³⁵. Daraus folgt zugleich, dass Art.37 EG von Bedeutung ist, wenn Abkommen geschlossen werden, die Waren des Anhang I betreffen und aus der Sicht der EU darauf abstellen, die Ziele der GAP zur verwirklichen²³⁶.

Ausnahmsweise lässt der EuGH die Inanspruchnahme zweier oder mehrerer Rechtsgrundlagen zu. Soweit ersichtlich wird dies aber nur gebilligt, wenn die in Frage stehenden Vorschriften keine eindeutige Zuordnung zu einer Zuständigkeitsregelung erlauben, und es um Maßnahmen geht, die gleichermaßen die Regelungsbereiche der fraglichen Kompetenzvorschriften betreffen²³⁷. Eine doppelte Rechtsgrundlage kann insbesondere für die Verabschiedung eines Rechtsaktes in Betracht kommen, der aus zwei abgrenzbaren Teilen besteht²³⁸. Hierfür ist ferner erforderlich, dass die in Frage stehenden Normen die gleichen Verfahrenserfordernisse aufweisen. Treffen hingegen Verfahren aufeinander, die unterschiedliche Verfahrensvoraussetzungen vorsehen, so ist dies nur zulässig, wenn jeweils die strengeren Anforderungen zur Anwendung kommen²³⁹.

dd. Stellungnahme

Nachdem die Wahlthese aus den oben genannten Gründen abgelehnt worden ist, geht es im Wesentlichen darum, die Spezialitätsthesen auf ihre Anwendbarkeit zu überprüfen. Die Kumulationsthese kann nur bedingt helfen, da sie vornehmlich dort gilt, wo eine Regelung aus zwei (oder mehreren) gleichwertigen Teilen besteht oder eine Sachfrage regelt, die zwei oder mehrere Kompetenznormen im gleichen Maße tangiert.

Die oben dargestellten Auffassungen hinsichtlich der Zuständigkeitsnormen bei der Änderung des GZT gehen allesamt davon aus, dass für die Annahme einer Zuständigkeit nach Art.37 EG ein enger Zusammenhang zu den Zielen und Instrumenten der GAP erforderlich ist. Über die Beschaffenheit des Näheverhältnisses

²³⁵ EuGH, Gutachten 1/94, Slg.1994 I-5267, 5397 f.; Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5059; Schlussanträge von Generalanwalt Gulmann in EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5016.

²³⁶ So auch *Vedder* in: G/H, EU-Kommentar (neu), Art.133 Rn.29.

²³⁷ EuGH Rs.165/87, Kommission/Rat, Slg.1988 S.5545, 5560; Rs.C-360/93, Parlament/Rat, Slg.1996 I-1195, 1218; Rs.C-164/97 und 165/97, Parlament/Rat, Slg.1999 I-1139, 1162.

²³⁸ Schlussanträge des Generalanwalts Saggio vom 18.5.1999, Rs.C-269/97, Kühne u.a., Slg.2001 I-9517 Rn.80 f.

²³⁹ In diese Richtung tendiert jedenfalls der EuGH vgl. Rs.C-131/87, Kommission/Rat, Slg.1989 S.3743, 3767; Rs.C-300/89, Kommission und Parlament/Rat, Slg.1991 I-2867, 2900 f. – hier hat der EuGH anscheinend die Anwendung von Art.100a und 130s EWGV nur abgelehnt, damit das Parlament seine Mitwirkungsrechte (Art.149 Abs.2 EWGV) nicht einbüßt.

zur Landwirtschaftspolitik gehen indessen die Meinungen auseinander. *Ehlermann* schlägt eine Abwägung der Belange der betroffenen Regelungsbereiche vor, um den Schwerpunkt der Maßnahme festzustellen, während *Gilsdorf/Priebe* das Instrumentarium der GAP hierfür verwenden wollen. *Nach Korte/van Rijn* hat die Gemeinschaft im Hinblick auf die Änderung der Zollsätze keine Kompetenz aus Art.37 EG, da hier nur Art.133 EG anwendbar sein soll.

An den Auffassungen von *Ehlermann* und *Gilsdorf/Priebe* fällt der immer wieder betonte enge Bezug zur Landwirtschaftspolitik auf. Die von *Ehlermann* vorgezogene Abwägung der Belange, sei es nur im Verhältnis Art.133 zu Art.37 EG, setzt zunächst voraus, dass eine Einigkeit über die Gewichtung des in die Entscheidung einfließenden Abwägungsmaterials besteht. Eine gerichtliche Kontrolle wäre zudem nur beschränkt möglich, da die Feststellung der Entscheidungserheblichkeit der einzelnen Aspekte ein subjektives Element enthält, das der gerichtlichen Überprüfung schwer zugänglich ist. Deshalb ist diese Methode abzulehnen.

Das Kriterium des GAP-Instrumentariums, das das Abwägungselement ersetzen soll, objektiviert zwar das Abgrenzungsmerkmal, versagt aber bei Maßnahmen, die allgemeiner Natur sind und sowohl in der Landwirtschaft als auch in anderen Sektoren des Gemeinsamen Marktes anzutreffen sind. In diesen Fällen könnte entweder eine doppelte Kompetenznorm in Betracht kommen (Kumulationsthese), die nach der hier vertretenen Auffassung nur in den oben genannten Fällen bedeutsam ist, oder es müsste wiederum die Nähe zur Agrarpolitik mit den genannten Mängeln als Kriterium dienen. Wegen der oben dargelegten Schwierigkeiten in der Anwendung der Kumulationsthese und der Definition des Näheverhältnisses ist diesem Ansatz nicht zu folgen.

Nach *Korte/van Rijn* lassen sich auf der Grundlage von Art.37 EG überhaupt keine Maßnahmen mit zollsatzändernder Wirkung im Agrarbereich begründen, unabhängig davon, ob sie autonomen oder vertraglichen Ursprungs sind. Diese Verschiebung bzw. Kumulierung der Kompetenzen zu Gunsten von Art.133 EG bedarf allerdings einer Rechtfertigung, die sich jedenfalls dem Wortlaut des EG-Vertrages nicht entnehmen lässt. Die Vorschrift von Art.32 Abs.2 EG legt diesen Schluss nahe, da die Landwirtschaft lediglich ein Teil des Gemeinsamen Marktes ist²⁴⁰. Sie ist aber ein Teil, der in bestimmten Bereichen Sonderregelungen unterworfen ist, was auch für den Bereich der Einfuhr nach Art.34 Abs.2 EG gilt. Deshalb kann dieser Auffassung nicht gefolgt werden, auch wenn für sie Praktikabilitätsgründe sprechen.

²⁴⁰ Vgl. die Ausführungen zu der „Exklusivitätsthese“ in diesem Abschnitt.

Der EuGH verlangt ebenfalls einen engen Zusammenhang zu den GAP-Zielen. Die Zuordnung zu Art.37 EG hat danach aufgrund objektiver und nachprüfbarer Kriterien zu erfolgen, wobei dem Inhalt und Zweck des fraglichen Rechtsaktes eine maßgebliche Bedeutung zukommt. Die insofern am Wortlaut und dem Regelungsbereich der Vorschriften des EG-Vertrages orientierte Begründung des EuGH für die Heranziehung der Zuständigkeitsvorschriften verdient Zustimmung. Sie vermeidet die oft von subjektiven Interessen geprägte Abwägung und ermöglicht eine weitgehend an objektiven Kriterien ausgerichtete Zuordnung der Rechtsakte zu einer Kompetenznorm, was nicht zuletzt zu mehr Sicherheit in diesem Bereich beiträgt. Das Abstellen auf den Inhalt der zu erlassenden Norm unter Berücksichtigung des Gegenstandes der gemeinsamen Marktordnungen und der damit verfolgten Ziele lässt sich indes zwanglos um das von *Gilsdorf/Priebe* vorgeschlagene Kriterium des GAP-Instrumentariums ergänzen. Liegen all diese Merkmale vor, ist typischerweise von Art.37 EG als Grundkompetenznorm auszugehen, wobei anzumerken ist, dass aufgrund zahlreicher besonderer Abkommen der Anwendungsbereich dieser Vorschrift immer geringer wird²⁴¹.

Der Anwendungsbereich von Art.28 EG-V (Art.26 EG n.F.) erstreckte sich bereits vom Wortlaut her nur auf die autonomen Änderungen des GZT. Die Neufassung der Vorschrift durch den Amsterdamer Vertrag²⁴² beseitigte das Wort „autonom“ aus dem Wortlaut, sodass es nahe gelegen hat, ein Konkurrenzverhältnis zwischen Art.133 und Art.26 EG anzunehmen, da nun beide Normen sowohl für vertragliche als auch autonome Änderungen des GZT maßgeblich wären. Daher wird die Ansicht vertreten, dies sei ein Redaktionsversehen des Gesetzgebers gewesen²⁴³. Nach dem erläuternden Bericht des Generalsekretariats des Rates zur Vereinfachung der Gemeinschaftsverträge²⁴⁴ war mit der Neuformulierung lediglich eine bessere

²⁴¹ Dass Art.37 zwar regelmäßig aber nicht zwangsläufig die Kompetenznorm darstellt, hängt mit der Ausgestaltung des Einfuhrregimes der EU zusammen. Die meisten präferentiellen Einfuhren werden nämlich entweder im Rahmen der Assoziationsabkommen (z.B. AKP-, MOE-Staaten) oder über das APS System, dem Art.133 EG zugrunde liegt, abgewickelt, vgl. zu APS EuGH Rs.45/86, Kommission/Rat, Slg.1987 S.1493, 1521 f., *Vedder* in: G/H, EU-Kommentar (neu), Art.133 Rn.156 ff.

²⁴² Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte- Anhang - Übereinstimmungstabellen gemäß Artikel 12 des Vertrags von Amsterdam - Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. Nr. C 340 vom 10/11/1997 S. 0086.

²⁴³ *Vedder* in: G/H, EU-Kommentar (neu), Art.133 Rn.50; *Lux* in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.26 Rn.1.

²⁴⁴ Bericht des Generalsekretariats des Rates zur Vereinfachung der Gemeinschaftsverträge ABl. Nr. C 353 vom 20/11/1997 S.0001-0019.

Funktionsumschreibung beabsichtigt. Eine Erweiterung des Regelungsgegenstandes sollte hingegen nicht erfolgen.

Deshalb gilt Art.26 EG als Rechtsgrundlage für die Änderung des Zolltarifs lediglich für die autonomen, das heißt vertraglich nicht gebundenen, Modifikationen der Zollsätze, die in erster Linie der Deckung des Bedarfs der Gemeinschaft dienen. Auf Art.26 EG kann ferner die Eröffnung oder Aufstockung von Zollkontingenten gestützt werden, wenn sie ohne vertragliche Verpflichtung und ohne handelspolitische Zielsetzung beschlossen werden. Hierzu gehören auch Änderungen der Regelzölle aufgrund des GZT, wenn diese entweder keinen Bezug zum GATT aufweisen oder niedriger festgelegt werden als die vertragsmäßigen Zölle²⁴⁵.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die EU ihre außenpolitische Tätigkeit im Hinblick auf die Ermäßigung der Regelzölle entweder auf Art.133 EG oder auf Art.26 EG stützen kann. Art.37 EG kann erst dann herangezogen werden, wenn die Gemeinschaft Abkommen schließt, die hauptsächlich die Waren des Anhang I betreffen und der Verwirklichung der GAP-Ziele dienen, wobei die Heranziehung des GAP-Instrumentariums ein gewichtiges Indiz für die Maßgeblichkeit von Art.37 EG als Kompetenznorm ist.

In den Fällen jedoch, in denen die EU völkerrechtliche Abkommen ins innergemeinschaftliche Recht umsetzt, wie das etwa bei GATT-Verpflichtungen oder den Assoziationsabkommen der Fall ist, erfolgt die Implementierung unter den oben genannten Voraussetzungen auf der Grundlage von Art.37 EG.

c. Rechtliche Grenzen

Die rechtlichen Grenzen für die Einführung, Änderung oder Aufhebung von Kontingenten werden durch Art.33 EG (Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik), Art.3 EG, die Gemeinschaftsgrundrechte und sonstige allgemeine Grundsätze gezogen.

Um die Frage zu beantworten, wann der Gemeinschaftsgesetzgeber die ihm durch den EG-Vertrag auferlegten Schranken überschreitet, müssen Kriterien gefunden werden, die bei der Anwendung der Vorschriften des EG-Vertrages die maßgebliche Rolle spielen. Der Anknüpfungspunkt der Untersuchung ist hierbei der allgemein

²⁴⁵ Lux in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.28 Rn.4.

anerkannte weite Ermessensspielraum des Gemeinschaftsgesetzgebers²⁴⁶. Dieser Ermessensrahmen kann indes nicht schrankenlos gewährleistet sein. Dessen Überprüfung bei der Gestaltung der Kontingente innerhalb einer Kompetenzgrundlage muss, um dem Rechtsstaatsprinzip der EU²⁴⁷ zu genügen, durch richterliche Kontrolle gewährleistet sein. Hierdurch wird der westlichen Verfassungskonzeption Rechnung getragen, wonach der politische Willensbildungsprozess in einem rechtlichen Rahmen abzulaufen hat, der die Sachlichkeit und die Gerechtigkeit der Entscheidungen hinreichend berücksichtigt²⁴⁸. Diese Aufgabe wird nach Art.46 EU und Art.220 EG durch den EuGH wahrgenommen, der eine Reihe von Kontrollinstrumenten der Ermessensausübung seitens der Gemeinschaftsorgane entwickelt hat. Sie beziehen sich in erster Linie auf die Prüfung, ob:

- die Ziele der Gemeinschaft mit der fraglichen Maßnahme nicht verkannt und
- kein schützwürdiges Vertrauen enttäuscht worden sind,
- kein Ermessensmissbrauch vorliegt,
- das Übermaßverbot nicht tangiert sowie
- keine Diskriminierung festzustellen ist.

An diesem Prüfungskatalog untersucht der EuGH die Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftshandelns.

aa. Ziele der Handels- und der Gemeinsamen Agrarpolitik im Besonderen

Art.2 und Art.3 EG definieren einen Zielkatalog der Gemeinschaft, der den Kurs der EU vorzeichnet²⁴⁹. Insbesondere Art.3 EG führt Tätigkeitsfelder auf, die einerseits Mittel zur Verwirklichung der Ziele von Art.2 EG²⁵⁰ sind, andererseits auch selbst Ziele der Gemeinschaft darstellen²⁵¹. Aus der Festsetzung der Ziele als rechtsverbindliche

²⁴⁶ EuGH Rs.9/56, Meroni/Hohe Behörde, Slg.1958 S.9, 43; Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5057 mit weiteren Nachweisen; *Zuleeg* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.2 Rn.12; *Hatje* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.2 Rn.23; *Borchardt* in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.33 Rn.2 mit weiteren Nachweisen.

²⁴⁷ EuGH Rs.101/78, Granaria/Hoofdprodukt Schap, Slg.1979 S.623, 637.

²⁴⁸ *Bleckmann*, Ermessensfehlerlehre, S.217.

²⁴⁹ *Hatje* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.2 Rn.1.

²⁵⁰ EuGH Rs.203/80, Strafverfahren gegen Casati, Slg.1981 S.2595, 2613.

²⁵¹ Ständige Rspr. EuGH Rs.6/72, Europemballage/Kommission, Slg.1973 S.215, 244 f.; Rs.C-177/94, Strafverfahren gegen Perfili, Slg.1996, I-161, 174; *Hatje* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.3 Rn.2; *Zuleeg* in G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag Art.3 Rn.1f. jeweils mit weiteren Nachweisen; Über die Tragweite von Art.2 und 3 EG besteht Uneinigkeit. Teils werden sie als vollumfänglich geltende Ziele verstanden, sodass die vertraglichen Kompetenznormen in diesem Sinne auszulegen sind, teils wird ihnen eine „rechtsverbindlich steuernde Wirkung“ zugesprochen,

Gebote²⁵² folgt zugleich die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane, bei ihrer Tätigkeit auf die Verwirklichung der Vertragsziele hinzuwirken²⁵³. Dem lässt sich aber auch ein zweites entnehmen, nämlich die Feststellung, dass bei der Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken nicht jeder Zielsetzung im gleichen Maße genügt werden kann. Zum Teil kann dem Gemeinschaftshandeln auch Widersprüchlichkeit anhaften, die aus der einseitigen Verfolgung eines der Vertragsziele herrührt. Deshalb braucht der Gesetzgeber einen Ermessensspielraum²⁵⁴, der ihm jedenfalls vorübergehend ermöglicht, sich auf die Verwirklichung einer der Aufgaben der Gemeinschaft zu konzentrieren, ohne dass ihm eine Vertragsverletzung zur Last gelegt werden kann. Bei der Ausübung ihres Ermessens muss er dafür Sorge tragen, dass die unterschiedlichen Ziele von Art.2 und Art.3 Abs.1 EG ständig miteinander in Einklang gebracht werden. Die hierdurch auftretenden Widersprüche zwischen den einzelnen Zielen müssen durch die Einräumung eines zeitweiligen Vorrangs des einen gegenüber dem anderen aufgelöst werden²⁵⁵.

Dieses weite politische Ermessen findet sich ebenfalls im Rahmen der GAP. Art.33 Abs.1 EG nennt als deren Ziele die Steigerung der Produktivität (lit. a), Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der Landwirte (lit. b), Stabilisierung der Märkte (lit. c), Sicherstellung der Versorgung (lit. d) sowie die Gewährleistung angemessener Verbraucherpreise (lit. e). Zur Erreichung dieser Ziele muss der Gesetzgeber nach Art.33 Abs.2 EG die wirtschaftlichen und natürlichen Gegebenheiten berücksichtigen, die sich aus der Eigenart der Landwirtschaft²⁵⁶ ergeben. Im Agrarbereich wird das Dilemma des Gesetzgebers besonders deutlich. Die Verfolgung aller in Art.33 Abs. 1 EG genannten Ziele in einer Maßnahme des Gesetzgebers ist kaum möglich, denn der Zielkatalog drückt zum Teil gegenläufige Interessen aus, die nicht in gleicher Weise und zur gleichen Zeit verwirklicht werden können²⁵⁷. Werden beispielsweise Einkommen der Landwirte erhöht, um dem Ziel in

die weder kompetenzbegründend ist noch kompetenzerweiternd, vgl. *Epiney/Furrer*, Ein Europa der drei Geschwindigkeiten, EuR 1992, 369, 372, dort insb. Fn.29 und 30.

²⁵² *Grabitz* in: G/H, EU-Kommentar, Art.2 Rn.3; *Schwarze* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.2 Rn.2.

²⁵³ EuGH Rs.48/74, *Charmasson/Minister für Wirtschaft und Finanzen*, Slg.1974 S.1383, 1394.

²⁵⁴ EuGH Rs.9/56, *Meroni/Hohe Behörde*, Slg.1958 S.9, 43; *Zuleeg* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.2 Rn.12; *Hatje* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.2 Rn.23.

²⁵⁵ EuGH Rs.9/56, *Meroni/Hohe Behörde*, Slg.1958 S.9, 43; Rs.8/57, *Groupement des Hauts Fourneaux/Hohe Behörde*, Slg.1958 S.231, 254; *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, S.559.

²⁵⁶ Der Hauptunterschied zwischen der landwirtschaftlichen Produktion und der Industrieproduktion besteht darin, dass die erste im erheblichen Maße von Faktoren abhängig ist, die sich dem menschlichen Einfluss entziehen, vgl. 1. Kapitel und *Boest*, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, S.30 mit weiteren Nachweisen.

²⁵⁷ Ständige Rspr. seit EuGH Rs.5/67, *Beus/HZA München*, Slg.1968 S.127, 147 und auch *Gilsdorf/Priebe* in G/H, EU-Kommentar, Art.39 Rn.3 mit weiteren Nachweisen.

lit. b) der Vorschrift Rechnung zu tragen, so kann es dazu führen, dass die Absatzpreise unter Umständen steigen, was dem Ziel in lit. e) zuwiderliefe²⁵⁸. Deshalb ist der Gesetzgeber berechtigt, Maßnahmen, die auf die Erreichung eines bestimmten Zieles beschränkt sind, zeitweilig Vorrang zu geben²⁵⁹. Um die so zeitweise gesetzten Prioritäten zu verfolgen bzw. an neue Umstände anzupassen, müssen die Gemeinschaftsorgane über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen²⁶⁰.

Die Überprüfung dieses Ermessens durch den EuGH richtet sich danach, ob die in diesem Rahmen erlassenen Maßnahmen im Verhältnis zu dem von der Gemeinschaft verfolgten Ziel offensichtlich ungeeignet sind²⁶¹. Eine isolierte Verfolgung eines der Ziele in der Weise, dass die Verwirklichung der anderen Ziele unmöglich wird, ist unzulässig²⁶².

bb. Gemeinschaftsgrundrechte

Eine weitere Schranke für die Rechtmäßigkeit des Gemeinschaftshandelns stellen die Gemeinschaftsgrundrechte dar. Das folgt aus dem Umstand, dass eine Änderung der Kontingentsmengen dem Begünstigten eine grundrechtlich geschützte Rechtsposition entziehen könnte. In diesem Zusammenhang kommt insbesondere die Verletzung der Eigentums- und Berufsfreiheit sowie des Diskriminierungsverbotes aus Art.34 Abs.2 2.Unterabsatz EG in Betracht²⁶³.

Eine besondere Rolle kommt hierbei der Rechtsprechung des EuGH zur Bananenmarktordnung²⁶⁴ zu, da sie die einschlägigen Grundrechte im Hinblick auf die Einführung sowie Verteilung der Kontingente einer umfassenden Prüfung unterzogen

²⁵⁸ Hix in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.33 Rn.4.

²⁵⁹ EuGH Rs.C-311/90, Hierl/HZA Regensburg, Slg.1992 I-2061, 2081.

²⁶⁰ EuGH verbundene Rs.T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93, T-477/93, O'Dwyer u.a./Rat, Slg.1995 II-2075, 2104 f., Borchardt in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.33 Rn.2 mit weiteren Nachweisen.

²⁶¹ EuGH Rs.59/83, Biovilac/EWG, Slg.1984, 4058, 4078.

²⁶² EuGH Rs.59/83, Biovilac/EWG, Slg.1984, 4057, 4077; verbundene Rs.187 bis 200, 243, 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Rat und Kommission, Slg.1981 S.3211, 3252.

²⁶³ Die Berufsfreiheit sowie der Eigentumsschutz sind im Gemeinschaftsrecht als allgemeine Grundsätze anerkannt vgl. EuGH Rs.44/79, Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Slg.1979, S.3727, 3745; Rs.5/88, Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Slg.1989, S.2609, 2639 f.; Rs.44/94, Queen/Fishermen's Organisation, EuZW 1996, 313, 315; EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5065.

²⁶⁴ VO Nr. 404/93 vom 13. Februar 1993 über die gemeinsame Marktorganisation für Bananen, ABl. Nr. L 047 vom 25/02/1993 S. 0001 – 0011 in der Fassung der VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

hat²⁶⁵. So gehören nach dem EuGH zwar das Eigentumsrecht und die freie Berufsausübung zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts, ihre Geltung ist aber nicht uneingeschränkt. Das Gericht spricht insofern von „gesellschaftlicher Funktion“ dieser Grundsätze²⁶⁶, bei denen die Ziele der Gemeinschaft und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebührend berücksichtigt werden müssen, ohne dass ein etwaiger Eingriff den Wesensgehalt des jeweiligen Rechtsgutes antastet. Ausgehend von dieser Formel stellt der EuGH fest, dass diese Grundsätze in Bezug auf die Marktteilnehmer nicht tangiert sein können, da die Beteiligung an einem Kontingent „...nur eine augenblickliche wirtschaftliche Position darstellt, die den mit einer Änderung der Umstände verbundenen Risiken ausgesetzt ist.“²⁶⁷. Das gleiche gilt für die Berufsfreiheit, die zwar durch die Änderung des Zollkontingents verletzt sein kann, diese Verletzung aber weder den Zielen der Gemeinschaft widerspricht noch den Wesensgehalt eines Grundrechts antastet²⁶⁸. Wesentlicher Grund für den EuGH, den Kontrollmaßstab so niedrig anzusetzen, ist die Beachtung des den Gemeinschaftsorganen eingeräumten weiten Ermessens bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung der EU²⁶⁹. Gerade für den Bereich der GAP betont der EuGH, dass die Wirksamkeit der erlassenen Maßnahmen nur dann beeinträchtigt sein kann, wenn sie offensichtlich ungeeignet sind, das verfolgte Ziel zu erreichen. Das kann auch dann der Fall sein, wenn der Gesetzgeber im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme vom Vorliegen solcher Umstände ausgegangen ist, die offensichtlich nicht gegeben waren²⁷⁰.

Das in Art.34 Abs.2 EG niedergelegte Diskriminierungsverbot, das nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes ist²⁷¹, entfaltet ebenfalls eine geringe Schutzwirkung zugunsten der Marktteilnehmer. Der EuGH umschreibt dieses Verbot als Unzulässigkeit der unterschiedlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte bzw. der gleichen

²⁶⁵ EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5061; Rs.C-122/95, Deutschland/Rat, Slg.1998 I-973, 1019.

²⁶⁶ Ibidem Rn.78.

²⁶⁷ Ibidem Rn.79.

²⁶⁸ Ibidem Rn.81 ff.

²⁶⁹ Ibidem Rn.80; *Kokott*, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AÖR (121) 1996, 599, 607; kritisch dazu und zur Außerachtlassung der Situation Einzelner, *Nettesheim*, Grundrechtliche Prüfung durch den EuGH, EuZW 1995,106 ff.

²⁷⁰ EuGH Rs.C-267/88 bis C-285/88, *Wuidart/Genossenschaft Laiterie*, Slg.1990 I-435, 458; Rs.C-331/88, *The Queen/The Minister of Agriculture*, Slg.1990 I-4023, 4063; Rs.C-44/94, *The Queen/The Minister of Agriculture*, Slg.1995 I-3133, 3152.

²⁷¹ EuGH Rs.C-122/95, Deutschland/Rat, Slg.1998 I-973, 1016 mit zahlreichen weiteren Nachweisen; *Borchardt* in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.34 Rn.79.

Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte außer beim Vorliegen einer objektiven Rechtfertigung²⁷². Die Feststellung der Vergleichbarkeit oder der Unterschiedlichkeit der Sachverhalte richtet sich nach objektiven Kriterien. Hierbei wird bei der erforderlichen Abwägung der Umstände den Gemeinschaftsorganen ein weites Ermessen eingeräumt, wobei die Kriterien der Rechtssicherheit und der Wirksamkeit der Rechtsvorschriften von erheblicher Bedeutung sind²⁷³. Von einer Verletzung des Diskriminierungsverbotes kann daher erst ausgegangen werden, wenn der Gesetzgeber seinen Ermessensspielraum überschreitet. Eine solche Überschreitung kann aber nur dann angenommen werden, wenn das Ermessen offensichtlich fehlerhaft ausgeübt worden ist²⁷⁴. Eine abstrakte Feststellung eines solchen Gemeinschaftsverhaltens genügt dem EuGH aber nicht. Deshalb greift er auf das Kriterium der Willkür zurück, um dem fraglichen Sachverhalt eine gewisse Schwere bzw. Eindeutigkeit im Verhältnis zwischen der diskriminierenden Wirkung und den Betroffenen zu verleihen²⁷⁵. Folgt man dem EuGH in der Qualifizierung des Diskriminierungsgrundsatzes als einer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes, so wäre gerade im Rahmen der GAP das Erfordernis der Willkür als Maßstab für die Tätigkeit des Gesetzgebers systemgerecht. Die GAP unterwirft nämlich den Gesetzgeber Sachzwängen, die eine nur am Gleichheitsgedanken orientierte Politik, deren Ziel die ständige Anpassung an die Veränderungen der Wirtschaftslage in den verschiedenen Agrarsektoren ist, vereiteln würden. Durch das Merkmal der Willkür würde darüber hinaus dem weiten Ermessen des Gesetzgebers Rechnung getragen²⁷⁶. Der EuGH zieht diesen Schluss jedoch nicht²⁷⁷, sondern stellt es, ohne sich mit diesem Kriterium in seiner Rechtsprechung auseinanderzusetzen, der Ungleichbehandlung gleich, die nicht hinreichend gerechtfertigt und nicht auf objektive Gründe gestützt ist²⁷⁸.

cc. Ermessensmissbrauch und andere anerkannte Grundsätze

²⁷² So ausdrücklich der EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994 I-4973, 5065 f., Rs.C-263/98 ZfZ 2002, S.9, 16 mit weiteren Nachweisen.

²⁷³ EuGH Rs.T-481/93 und T-484/93, Vereiniging van Exporteurs/Kommission, Slg.1995, II-2941, 2973; Rs.84/87, Erpelding/Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, Slg.1988 S.2647, 2673.

²⁷⁴ Schlussanträge des Generalanwalts Mischo in: EuGH Rs.C-267/88 bis C-285/88, Wuidart/Genossenschaft Laiterie, Slg.1990 I-435, 481.

²⁷⁵ EuGH Rs.106/81, Kind/Rat und Kommission, Slg.1982 S.2885, 2921 f.; Rs.281/82, Société Unifrex/Rat und Kommission, Slg.1984 S.1969, 1986 f.; Schlussanträge von Generalanwalts Mischo in: EuGH Rs.C-267/88 bis C-285/88, Wuidart/Genossenschaft Laiterie, Slg.1990 I-435, 481.

²⁷⁶ *Gilsdorf/Priebe* in: G/H, EU-Kommentar, Art.40 Rn.87.

²⁷⁷ Soweit ersichtlich verwendete der EuGH diesen Begriff als entscheidendes Kriterium nur in der Rs.139/77, Denkavit/Finanzamt Warendorf, Slg.1978 S.1317, 1332 f. und Société Unifrex/Rat und Kommission, Slg.1984 S.1969, 1987.

²⁷⁸ EuGH Rs.106/81, Kind/Rat und Kommission, Slg.1982 S.2885, 2921.

Der im Rahmen der einzelnen Kompetenzgrundlagen²⁷⁹ bestehende weite Ermessensspielraum gestattet dem Gemeinschaftsgesetzgeber je nach Bedarf, sich der Kontingente als Mittel für die Gestaltung der Gemeinsamen Handelspolitik zu bedienen. Die Gestaltungsfreiheit endet freilich, wenn ein Ermessensmissbrauch festgestellt wird. Dieser kann sich nach dem EuGH ergeben, wenn eine Gemeinschaftshandlung aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken erlassen worden ist²⁸⁰.

Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit sowie des Vertrauensschutzes spielen ebenfalls eine erhebliche Rolle bei der Kontingentseinführung. Nach der Rechtsprechung des EuGH kann sich jeder Wirtschaftsteilnehmer auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, bei dem die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erweckt hat²⁸¹. Die Wirtschaftsteilnehmer können sich allerdings nicht darauf verlassen, dass eine bestehende Lage, die nach dem Ermessen der Gemeinschaftsorgane geändert werden kann, bestehen bleibt²⁸². Eine Berufung auf diesen Grundsatz ist jedenfalls dann zu versagen, wenn ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer den Erlass einer seine Interessen berührenden Gemeinschaftsmaßnahme vorhersehen kann²⁸³. Gerade im Bereich der Änderung und Aufhebung der Kontingente stellte das Gericht fest, dass kein Wirtschaftsteilnehmer ein wohl erworbenes Recht oder auch nur ein berechtigtes Vertrauen auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation geltend machen kann²⁸⁴.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit²⁸⁵ dagegen kann nur dann verletzt werden, wenn dargelegt ist, dass die getroffene Maßnahme offensichtlich ungeeignet ist, das verfolgte Ziel zu erreichen. Das gilt insbesondere für Situationen, in denen es darum geht, die künftigen Auswirkungen der fraglichen Regelungen zu beurteilen. In diesem

²⁷⁹ Zu Art.26 EG vgl. *Lux* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.28 Rn.8; zu Art.34 EG vgl. *Borchardt* in: Lenz, EGV-Kommentar, Art.33 Rn.2. Art.133, 187 und 310 EG stellen die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit der Gemeinschaft im Verhältnis zu den Drittländern. Die Kontingentsregelungen werden jedoch regelmäßig nur innerhalb der jeweiligen Abkommen beschlossen, sodass nur ein indirekter Zusammenhang zu den Grenzen der Gemeinschaftstätigkeit besteht. Das eigentliche Problem in diesem Bereich stellt sich nur bei der Verteilung der Kontingentsmengen.

²⁸⁰ EuGH Rs.T-254/97, *Fruchthandelsgesellschaft/Kommission*, Slg.1999 II-2743, 2769; Rs.T-481 und T-484/93, *Lavende/Kommission*, Slg.1995, II-2941, 2985; Rs.140, 146, 221 und 226/82, *Walzstahlvereinigung und Thyssen/Kommission*, Slg.1984 S.951, 985 f.

²⁸¹ EuGH Rs.C-22/94, *The Irish Farmer Association/Minister of Agriculture*, Slg.1997 I-1809, 1837.

²⁸² EuGH Rs.T-481 und T-484/93, *Lavende/Kommission*, Slg.1995 II-2941, 2989.

²⁸³ EuGH Rs.265/85, *Van den Berg/Kommission*, Slg.1987 S.1155, 1181.

²⁸⁴ EuGH Rs.C-280/93, *Deutschland/Rat*, Slg.1994, I-4973, 5065.

²⁸⁵ Zur Anerkennung dieses Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht vgl. *Kischel*, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH, EuR 2000, 380, 382.

Fall kann eine Maßnahme nur beanstandet werden, wenn sie im Hinblick auf die zum Zeitpunkt ihres Erlasses existierenden Erkenntnisse offensichtlich irrig erscheint²⁸⁶.

dd. Bewertung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kontrollinstrumente des EuGH zur Überprüfung der Grenzen der aus den jeweiligen Kompetenznormen folgenden Ermessensausübung nur unzureichend konkretisiert sind. Das zeigt sich insbesondere bei der Grundrechtsprüfung des Gerichts, das knapp den Eingriff in das Individualinteresse feststellt, aber auf die Ermittlung der Relevanz dieses Interesses sowie auf die Bestimmung der Eingriffstiefe verzichtet²⁸⁷. Im Rahmen von Art.33 Abs.1 EG wird deshalb die grundrechtsrelevante Überschreitung des Ermessens nur selten die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme in Frage stellen. Jedoch nicht nur die Agrarpolitik zeigt sich weitgehend resistent gegenüber Interessen einzelner Marktteilnehmer. In jedem hier relevanten Handlungsbereich der Gemeinschaft ist aufgrund der Bestrebungen der Gemeinschaftsorgane zum inneren Zusammenwachsen Europas und der Mannigfaltigkeit der zu erreichenden Vertragsziele ein weites Ermessen bei der Wahl der geeigneten Mittel zu konstatieren. Dieses ist auch die Hauptursache für die Zurückhaltung des EuGH, die Gemeinschaftstätigkeit an den Pranger zu stellen, auch wenn man die Schwierigkeit der komplexen Sachmaterien bedenkt, die die Organe zu bewältigen haben²⁸⁸. Die Kriterien der Willkür, offensichtlichen Irrtums bzw. offensichtlicher Ungeeignetheit können nur die äußerste Grenze der Zulässigkeit des Gemeinschaftshandelns markieren. Zwischen den beiden Polen setzt sich regelmäßig das Interesse der EU gegenüber dem der Einzelnen durch, auch wenn hierdurch eine Beeinträchtigung der grundrechtsrelevanten Positionen der Wirtschaftsteilnehmer feststellbar ist. Das erklärt auch, warum der Gang zum EuGH nur selten von Erfolg gekrönt ist²⁸⁹, zumal es dem Kläger obliegt, das willkürliche Verhalten der Gemeinschaft nachzuweisen.

d. Die Verwaltung der Kontingente

²⁸⁶ EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994, I-4973, I-5065; Rs.331/88, The Queen/Fedesa u.a., Slg.1990 I-4023, 4062.

²⁸⁷ EuGH Rs.C-280/93, Deutschland/Rat, Slg.1994, I-4973, 5065.

²⁸⁸ Hiergegen ließe sich einwenden, ein weiter Ermessensspielraum sei nur bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Gemeinschaftsrechtsaktes relevant; im grundrechtlichen Bereich sei das unstatthaft, da dies die gewaltenteilend-grundrechtswahrende Funktion des EuGH unterlaufen würde, vgl. *Nettesheim*, Grundrechtliche Prüfungsdichte durch den EuGH, EuZW 1995, 106, 107.

²⁸⁹ *Prieß*, Kontingentsfragen im Einfuhrbereich, in Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S. 169, 175.

aa. Rechtsgrundlagen

Die Entscheidung über die Eröffnung oder Änderung eines Einfuhrkontingents fällt grundsätzlich in die Zuständigkeit des Rates²⁹⁰. Die EU-Kommission kann die Entscheidungen darüber nur treffen, wenn sie hierzu ausdrücklich ermächtigt worden ist²⁹¹. Die grundlegenden Vorschriften über die Verwaltung der Kontingente werden vom Rat in derselben Verordnung festgelegt, in der auch deren Eröffnung vorgesehen ist. Die detaillierten Durchführungsbestimmungen werden hingegen durch die EU-Kommission erlassen. Die Rechtsgrundlagen für die Verwaltung von Kontingenten sind teilweise im sekundären Gemeinschaftsrecht geregelt. So enthält die Verordnung Nr. 520/94²⁹² die Vorschriften für die Verwaltung von Einfuhrkontingenten betreffend die Nicht-Anhang I Waren (d.h. die nicht landwirtschaftlichen Primärerzeugnisse). Für die Waren des Anhangs I werden hingegen spezielle Verordnungen erlassen, in denen die Verwaltung geregelt ist. Hinzu kommen die Vorschriften von Art.308a bis 308d Zollkodex, die allgemeine Regeln für die Verwaltung von Zollplafonds sowie Zollkontingenten in der EU enthalten. Ergänzend gilt im gesamten Agrarbereich das Lizenzverfahren²⁹³, das die ausführlichen Regelungen²⁹⁴ für alle betroffenen Gemeinsamen Marktorganisationen enthält.

bb. Verfahren

Die EU-Kommission kann sich bei der Aufteilung der Kontingente mehrerer unterschiedlicher Verfahren bedienen, wobei drei davon die wichtigsten sind:

- die Aufteilung unter Berücksichtigung traditioneller Handelsströme,
- Aufteilung in chronologischer Reihenfolge der Antragstellung (sog. Windhundverfahren) und
- anteilmäßige Aufteilung nach der beantragten Menge.

Die Aufteilungsmöglichkeiten werden durch diese Verfahren allerdings nicht erschöpfend genannt, denn die EU-Kommission kann diese beliebig miteinander kombinieren.

²⁹⁰ Vgl. Die Zuständigkeitsverteilung im vorangegangenen Abschnitt.

²⁹¹ VO Nr. 1095/96 vom 18. Juni 1996 zur Anwendung der Zugeständnisse gemäß der nach Abschluss der Verhandlungen im Rahmen des Artikels XXIV Absatz 6 des GATT aufgestellten Liste CXL, ABl. Nr. L 146 vom 20/06/1996 S. 0001 – 0002.

²⁹² VO Nr. 520/94 vom 7. März 1994 zur Festlegung eines Verfahrens der gemeinschaftlichen Verwaltung mengenmäßiger Kontingente, ABl. Nr. L 066 vom 10/03/1994 S. 0001 – 0006.

²⁹³ Art.9 der VO Nr.1766/92 in der Fassung der VO 3290/94 enthält ebenfalls eine Lizenzregelung, die sich aber nur auf die grundsätzliche Anordnung des Lizenzsystems beschränkt.

²⁹⁴ VO Nr. 1291/2000 vom 9. Juni 2000 mit gemeinsamen Durchführungsregeln für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ABl. Nr. L 152 vom 24/06/2000 S. 0001 – 0043.

Die Aufteilung nach dem Kriterium der traditionellen Handelsströme wird in Art.3 Abs.5 lit. j) GATT-Lizenzübereinkommen vorgeschlagen. Hierbei wird die verfügbare Kontingentsmenge unter den traditionellen Marktbeteiligten und den sonstigen Marktteilnehmern (sog. Newcomer) in einem bestimmten Verhältnis²⁹⁵ aufgeteilt. Hintergrund dieser Regelung ist auf der einen Seite die Sicherstellung einer reibungslosen Einfuhr, die von den traditionellen Einführern gewährleistet wird, und auf der anderen Seite die Schaffung eines ungehinderten Zugangs für neue Bewerber zu diesem Marktsegment.

Unter traditionellen Einführern versteht man Antragsteller, die nachweisen können, in einem Referenzzeitraum eine bestimmte Referenzmenge der kontingentierten Ware eingeführt zu haben²⁹⁶. Häufig werden jedoch Ausnahmen hiervon gemacht, was in der Regel der Spekulation mit Einfuhrrechten vorbeugen soll²⁹⁷. Die Festlegung eines entsprechenden Kriteriums hinsichtlich der Referenzzeiträume sowie der „traditionellen Marktbeteiligten“ obliegt der EU-Kommission, die hiermit ein flexibles Instrument zur Erreichung der Kontingentszwecke erhält.

Beim Windhundverfahren erfolgt die Zuteilung der Kontingentsmengen an die Marktbeteiligten unter Einhaltung der Reihenfolge des Eingangs von Anträgen. Es ist nun auch für Zollkontingente und Zollplafonds in Art.308a Durchführungsverordnung zum Zollkodex (DVO-ZK) geregelt. Das Verfahren beginnt mit der Gestellung der Ware seitens des Importeurs bei der Zollstelle (sofern er nicht davon befreit ist) und anschließender Anmeldung (Antragstellung) zum zollrechtlich freien Verkehr unter Angabe des für ihn geltenden Kontingentszollsatzes. Nach Erfassung der Daten über die gestellten und angemeldeten Waren werden sie sodann an die nationalen Zentralstellen übermittelt, die ihrerseits alle nötigen Informationen der EU-Kommission vorlegen²⁹⁸. Die EU-Kommission verbucht die eingegangenen Meldungen, entscheidet über die Anträge und teilt den Zentralstellen mit, ob und wie den Anträgen stattgegeben wird.

²⁹⁵ Vgl. VO Nr.1940/97 vom 3. Oktober 1997 mit Durchführungsbestimmungen für den Zeitraum vom 1. Juli 1997 bis 30. Juni 1998 betreffend ein Zollkontingent für nicht zum Schlachten bestimmte Kühe und Färsen bestimmter Höhenrassen mit Ursprung in bestimmten Drittländern, ABl. Nr. L 272 vom 04/10/1997 S. 0028 - 0035 (gefrorenes Rindfleisch): 80%:20%.

²⁹⁶ *Prieß*, Kontingentsfragen im Einfuhrbereich, in Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.169, 183.

²⁹⁷ Art.3 Abs.1 der VO Nr.1940/97 vom 3. Oktober 1997 mit Durchführungsbestimmungen für den Zeitraum vom 1. Juli 1997 bis 30. Juni 1998 betreffend ein Zollkontingent für nicht zum Schlachten bestimmte Kühe und Färsen bestimmter Höhenrassen mit Ursprung in bestimmten Drittländern, ABl. Nr. L 272 vom 04/10/1997 S. 0028 – 0035.

²⁹⁸ Z.B. Art.2 Abs.2 der VO Nr. 1839/95 vom 26. Juli 1995 mit Durchführungsvorschriften hinsichtlich der Zollkontingente für die Einfuhr von Mais und Sorghum nach Spanien und von Mais nach Portugal ABl. Nr. L 177 vom 28/07/1995 S. 0004 – 0011.

Die Zentralstellen informieren dann die Zollstellen über den anzuwendenden Zollsatz, der davon abhängt, ob die Kontingentsmenge ausgeschöpft ist. Während der Dauer des Verfahrens können die Waren von den Importeuren gegen eine Sicherheitsleistung in den freien Verkehr übergeführt werden²⁹⁹. Das Windhundverfahren wird in der MO Getreide zurzeit über die VO Nr.2133/2001³⁰⁰ praktiziert. Die Änderung der Verwaltungsform der Kontingente vom Lizenzverfahren³⁰¹ zum Windhundverfahren mit Wirkung vom 01.01.2002 bzw. vom 01.07.2002 beseitigte nun auch die Bedenken, die im Hinblick auf die Ausschreibung der einzuführenden Mengen geäußert wurden³⁰².

Im Agrarbereich bedient sich die EU-Kommission vorwiegend des dritten Systems, und zwar der anteilmäßigen Aufteilung nach der beantragten Menge. Bei diesem Verfahren beantragt der Importeur eine von ihm gewünschte Einfuhrmenge. Unterschreitet die Summe aller in den Anträgen genannten Mengen das Gesamtvolumen des Kontingents, so gibt die EU-Kommission allen Anträgen in der beantragten Höhe statt. Wird die Kontingentsmenge jedoch überschritten, müssen die beantragten Mengen gekürzt werden. Hierzu wird ein bestimmter Koeffizient gebildet, nach dessen Maßgabe die Kürzung vorgenommen wird³⁰³. Anders als im Windhundverfahren werden die gewünschten Mengen nicht bei der Gestellung der Ware beantragt, sondern mittels der Einfuhrlizenzen³⁰⁴, die von den Marktbeteiligten bei den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten beantragt werden. Die beantragten Mengen dürfen regelmäßig bestimmte Höchstmengen nicht überschreiten, um die Möglichkeit zu verhindern, dass ein Importeur durch überhöhte Angaben in den

²⁹⁹ *Lux* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.28 Rn.13.

³⁰⁰ VO Nr. 2133/2001 vom 30. Oktober 2001 zur Eröffnung und Verwaltung von gemeinschaftlichen Zollkontingenten und Zollplafonds im Sektor Getreide, ABl. Nr. L 287 vom 31/10/2001 S. 0012-0017.

³⁰¹ Vgl. etwa die aufgehobene VO Nr. 778/1999 vom 15. April 1999 zur Eröffnung und Verwaltung eines Zollkontingents von 300000 Tonnen Qualitätsweizen und eines Zollkontingents von 50000 Tonnen Hartweizen ABl. Nr. L 261 vom 15/10/1996 S. 0034 – 0035.

³⁰² *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155, 165, vgl. aber 3.Kapitel 2.Teil B III 1.

³⁰³ Art.3 Abs.2 der VO Nr. 778/1999 vom 15. April 1999 zur Eröffnung und Verwaltung eines Zollkontingents von 300 000 Tonnen Qualitätsweizen und eines Zollkontingents von 500 000 Tonnen Hartweizen sowie zur Aufhebung der VO Nr. 529/97 und Nr. 2228/96 ABl. Nr. L 101 vom 16/04/1999 S. 0036 – 0040; Art.2 Abs.4 der VO Nr. 1970/96 vom 14. Oktober 1996 zur Eröffnung und Verwaltung eines gemeinschaftlichen Zollkontingents für Hirse des KN- Codes 1008 20 00, ABl. Nr. L 261 vom 15/10/1996 S. 0034 – 0035.

³⁰⁴ Die Berechtigung zur (vergünstigten) Einfuhr ist an die Vorlage einer Lizenz geknüpft, vgl. Art.1 Abs.1 der VO Nr. 778/1999 vom 15. April 1999 zur Eröffnung und Verwaltung eines Zollkontingents von 300000 Tonnen Qualitätsweizen und eines Zollkontingents von 50 000 Tonnen Hartweizen ABl. Nr. L 101 vom 16/04/1999 S. 0036 – 0040. (diese VO wurde zwischenzeitlich unter der Änderung des maßgeblichen Zuteilungsverfahrens durch die VO Nr. 2133/01 ersetzt).

Lizenzanträgen die gesamte Kontingentsmenge an sich zieht³⁰⁵. Den Praktiken der Importeure, diese Regelung durch künstliche Zusammenführung mehrerer Unternehmen zu umgehen, hat der EuGH einen Riegel vorgeschoben, indem er festgestellt hat, dass die Bildung fiktiver Unternehmen zwecks Zuteilung höherer Kontingentsmengen ein geeigneter Grund sei, diesen die Teilnahme am Kontingent zu versagen³⁰⁶. Die Inanspruchnahme der Einfuhrlizenz wird durch die Stellung einer Kautions³⁰⁷ seitens des Antragstellers gewährleistet³⁰⁸. Außer im Falle höherer Gewalt verfällt die Kautions, wenn der Einführer die beantragte Menge nicht innerhalb der Gültigkeitsdauer der Lizenz importiert³⁰⁹. Die Gültigkeitsdauer der Lizenz in der MO Getreide beträgt im Allgemeinen³¹⁰ für Getreide 45 Tage, für Mehl und Grieß 60 Tage und für die im Anhang A der VO 1766/92 genannten Erzeugnisse bis Ende des vierten Monats nach dem Monat der Lizenzerteilung.

Hinsichtlich der Gültigkeitsdauer der Einfuhrlizenzen gibt es daneben zahlreiche abweichende Bestimmungen, die in der jeweiligen Verordnung geregelt sind³¹¹.

Die Kommission kann sich ferner bei der Verteilung der einzuführenden Kontingentsmengen der Mischsysteme bedienen. Die Verordnung Nr.1839/95³¹² kombiniert die Methode der Aufteilung unter Berücksichtigung traditioneller Handelsströme mit der der anteilmäßigen Verteilung und erreicht damit ein im

³⁰⁵ Diese Höchstmengenregelung ist rechtmäßig, vgl. EuGH Rs.354/87, Weddel/Kommission, Slg.1990 I-3847, 3888.

³⁰⁶ EuGH Rs.C-241/95, The Queen/Accrington Beef u.a., Slg.1996 I-6699, 6730 f.

³⁰⁷ Ausführl. zu Kautionsen vgl. *Jäger*, Kautionsen im Agrarrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

³⁰⁸ Art.15 Abs.2 der VO Nr. 1291/2000 vom 9. Juni 2000 mit gemeinsamen Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ABl. Nr. L 152 vom 24/06/2000 S. 0001 – 0043; Art.9 2.Unterabsatz S.2 der VO 1766/92 in der Fassung der VO 3290/94.

³⁰⁹ Art.35 Abs.2 der VO Nr. 1291/2000 vom 9. Juni 2000 mit gemeinsamen Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse ABl. Nr. L 152 vom 24/06/2000 S. 0001 – 0043.

³¹⁰ VO Nr. 1617/95 vom 4. Juli 1995 zur Änderung der VO Nr. 1162/95 mit besonderen Durchführungsbestimmungen über Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen für Getreide und Reis ABl. Nr. L 154 vom 05/07/1995 S. 0005 – 0006.

³¹¹ Art.3 Abs.4 der VO Nr. 1854/94 vom 27. Juli 1994 mit detaillierten Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 774/94 in Bezug auf die Einfuhrlizenzen für Qualitätsweizen, ABl. Nr. L 192 vom 28/07/1994 S. 0031 – 0033; Art.3 Abs.5 der VO Nr. 778/1999 vom 15. April 1999 zur Eröffnung und Verwaltung eines Zollkontingents von 300 000 Tonnen Qualitätsweizen und eines Zollkontingents von 50 000 Tonnen Hartweizen, ABl. Nr. L 101 vom 16/04/1999 S. 0036 – 0040 (Durch die Änderung der Verwaltungsform sind diese VO aufgehoben worden, vgl. oben in diesem Abschnitt Fn.294).

³¹² VO Nr. 1839/95 vom 26. Juli 1995 in der Fassung der VO 2235/2000 mit Durchführungsvorschriften hinsichtlich der Zollkontingente für die Einfuhr von Mais und Sorghum nach Spanien und von Mais nach Portugal.

Hinblick auf die GATT-Übereinkünfte zuverlässiges Instrument zur Sicherung der Einfuhr in die EU. Nach Art.9 Abs.5 der VO wird die Einfuhrlizenz nur erteilt, wenn die Importeure den Nachweis erbringen, dass sie im Einfuhrmitgliedstaat mindestens seit drei Jahren eine gewerbliche Tätigkeit im Getreide-Außenhandel ausüben. Übersteigen die Anträge die verfügbare Kontingentsmenge, so werden sie gemäß Art.10 Abs.1 dieser VO um einen einheitlichen Prozentsatz gekürzt.

III. Ausfuhr

I. Ausfuhrerstattungen: Funktion und Rechtsgrundlagen

Der zentrale Begriff im Bereich der Ausfuhr ist die Ausfuhrerstattung. Deren Aufgabe besteht darin, den europäischen Exporteuren die Vermarktung gemeinschaftlicher Landwirtschaftserzeugnisse auf dem Weltmarkt trotz höherer Erzeugungspreise in der EU zu ermöglichen. Bei der Erstattung handelt es sich somit um eine Ausgleichszahlung zwischen den (höheren) Preisen in der Gemeinschaft und den (niedrigeren) Preisen auf dem Weltmarkt. Die Erstattungen werden aus dem Agrarhaushalt der EU bestritten³¹³. Für den Fall, dass der Marktpreis in der EU unter dem Weltmarktpreis liegt, können Ausfuhrabgaben festgesetzt werden³¹⁴. Der Exporteur muss dann den festgesetzten Abgabebetrag an die Gemeinschaft abführen³¹⁵. Die Festsetzung der Ausfuhrerstattungen ist Aufgabe der EU-Kommission im Verwaltungsausschussverfahren nach Art.13 Abs.2 der VO 1766/92³¹⁶. Die Erstattung ist für die gesamte Gemeinschaft gleich. Sie kann je nach Zielbestimmung unterschiedlich hoch festgesetzt werden, wenn dies die Lage auf dem Weltmarkt oder die spezifischen Anforderungen bestimmter Märkte erfordern. Hierbei wird zwischen

³¹³ Vgl. 2.Kapitel 3.Teil II.

³¹⁴ Deren Erhebung hängt davon ab, ob die Notierungen oder Preise auf dem Weltmarkt derart ansteigen, dass hierdurch die Versorgung des Gemeinschaftsmarktes nachhaltig gestört wird. Eine solche Situation ist in den Wirtschaftsjahren 1995 bis 1997 eingetreten, in denen die Weltmarktpreise über dem Niveau der Gemeinschaftspreise gelegen haben, vgl. *Engelhardt/Huber*, Getreidemarkt 1996/97, S.55; Anm. 4.6-4.10 in: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034. Daraufhin hat die EU-Kommission beschlossen, Ausfuhrabgaben festzusetzen, um die Versorgungslage auf dem Binnenmarkt zu stabilisieren, vgl. nur die VO Nr. 1805/97 vom 18. September 1997 zur Festsetzung von Ausfuhrabgaben im Sektor Getreide, ABl. Nr. L 256 vom 19/09/1997 S. 0007 – 0008.

³¹⁵ Art.16 Abs.2 der VO 1766/92 in der Fassung der VO Nr. 1253/1999 vom 17. Mai 1999 zur Änderung der VO Nr. 1766/92 über die gemeinsame Marktordnung für Getreide und zur Aufhebung der VO Nr. 2731/75 über die Standardqualitäten für Weichweizen, Roggen, Gerste, Mais und Hartweizen, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0018 – 0020.

³¹⁶ VO Nr.1766/92 in der Fassung der VO 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

zwei Entstehungstatbeständen des Erstattungsanspruchs unterschieden. Der erste bezieht sich auf die Ausfuhr von Waren in die Drittländer, für die ein einheitlicher Erstattungssatz gilt. Der Anspruch entsteht dann beim Verlassen des Gemeinschaftsgebietes. Handelt es sich hingegen um Drittländer, für die ein differenzierter Erstattungssatz festgesetzt worden ist, so entsteht der Anspruch bei der Einfuhr der Ware in das entsprechende Drittland³¹⁷ (differenzierte Erstattung). Diese Unterscheidung in der Behandlung der beiden Erstattungsformen ist in der Natur der Ausfuhrerstattung begründet. Die Ausfuhrerstattung soll in erster Linie die Gemeinschaftserzeugnisse konkurrenzfähig machen. Da die Preise der Waren jedoch von Einfuhrland zu Einfuhrland unterschiedlich sind, ist eine Erstattung nur in der Höhe berechtigt, die erforderlich ist, das Preisniveau anzugleichen.

Die Höhe der Ausfuhrerstattung richtet sich nach den am Tag der Lizenzbeantragung festgesetzten Beträgen (Vorausfestsetzung der Erstattung)³¹⁸. Die Festsetzung kann insbesondere in regelmäßigen Zeitabständen oder im Wege der Ausschreibung bei den Erzeugnissen³¹⁹, bei denen dieses Verfahren in der Vergangenheit vorgesehen wurde, erfolgen. Die wichtigsten Durchführungsvorschriften für die Marktordnungswaren enthält die VO Nr. 800/99³²⁰. Neben den Vorschriften des sekundären Gemeinschaftsrechts enthält auch der Zollkodex der Gemeinschaft allgemeine Bedingungen und Verfahrensvorschriften betreffend die Exporterstattungen, die allerdings nur vorbehaltlich der spezifischen marktordnungsrechtlichen Normen gelten.

2. Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung

a. Die Auffassungen in der Literatur

³¹⁷ Art.3 Abs.1 1. und 2. Spiegelstrich der VO Nr. 800/99 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. Nr. L 102 vom 17/04/1999 S. 0011 – 0052.

³¹⁸ Art.2 Abs.1 lit. d) der VO Nr. 800/1999 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ABl. Nr. L 102 vom 17/04/1999 S. 0011 – 0052.

³¹⁹ Art.4 der VO Nr. 1501/95 vom 29. Juni 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1766/92 hinsichtlich der Gewährung von Ausfuhrerstattungen und zur Festlegung der bei Störungen im Getreidesektor zu treffenden Maßnahmen, ABl. Nr. L 147 vom 30/06/1995 S. 0007 – 0012 zuletzt geändert durch VO Nr. 602/2001 vom 28. März 2001 hinsichtlich der Bedingungen für die Zahlung von Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse der KN-Codes 100190, 1101, 1102 und ex2302, ABl. Nr. L 089 vom 29/03/2001 S. 0016 - 0017.

³²⁰ VO Nr. 800/1999 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen ABl. Nr. L 102 vom 17/04/1999 S. 0011-0052, zuletzt geändert durch die VO Nr. 2299/2001 26. November 2001, ABl. Nr. L 308 vom 27/11/2001 S. 0019 – 0020.

Die Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung ist umstritten. Nach *Ehle*³²¹ handelt es sich um eine Ausgleichszahlung, die der Vermarktungsfähigkeit von landwirtschaftlichen Produkten auf Drittlandsmärkten dient. Ein Subventionscharakter der Erstattung könne nicht festgestellt werden, da mit dieser lediglich der Preisgarantieeffekt in der Gemeinschaft aufgehoben werde³²². Den gleichen Standpunkt nehmen *Hoffstadt* und *Stöhr*³²³ ein. Danach komme die Ausfuhrerstattung nicht den Erstattungsbegünstigten zugute, sondern letztlich nur der Landwirtschaft, denn durch die Erstattung werde nur das durch die gemeinschaftlichen Stützungszahlungen verursachte Preisniveau wieder auf das des Weltmarktes abgesenkt. Die Ausfuhrerstattung sei auch deshalb keine Subvention, weil die Subvention eine wirtschaftslenkende Funktion habe, während sich die Ausfuhrerstattung als *conditio sine qua non* für die Ausfuhr darstelle.

Schrömbges hingegen qualifiziert die Ausfuhrerstattungen als Subventionen *sui generis*, denn von den „normalen“ Subventionen würden sie sich dadurch unterscheiden, dass das öffentliche Interesse an deren Gewährung genauso stark wie der subjektive Vorteil sei, der mit der Zahlung erstrebt werde. Die Ausfuhrerstattungen in den Marktordnungen sollten lediglich das künstlich über die Gewährung der Einkommensbeihilfen geschaffene hohe Preisniveau wieder beseitigen. Die Verpflichtung zur Leistung dieser Zahlungen ergebe sich aus den verfassungsrechtlichen Prinzipien, insbesondere aus der Eigentums- und Berufsfreiheit. Insbesondere lasse sich kein Vorteil des Ausführenden bei der Entgegennahme der Erstattung feststellen, da der Exporteur diesen an die Landwirte, die insofern die wahren Subventionsempfänger seien, (sei es auch mittelbar über die Interventionsstellen) durch den Ankauf der Erzeugnisse zu einem bestimmten Mindestpreis weitergegeben habe³²⁴.

b. Auffassung der Rechtsprechung und Teile der Literatur

³²¹ *Ehle*, Abgaben und Erstattungen des Europäischen Marktordnungsrechts, in: Kruse, Zölle, Verbrauchersteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, Köln 1988, S.217, 234.

³²² *Ibidem* S.234 f.

³²³ *Royla*, Die Funktion der Ausfuhrerstattung im System der GAP, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.107, 108.

³²⁴ *Schrömbges*, Zur Rückforderung bei Erstattungen und Beihilfen, *ZfZ* 1997, 419, 426; *ders.*, Zur Problematik der Sanktionsregelungen im Ausfuhrerstattungsrecht, *ZfZ* 2001, 2, 3f.; *ders.*, Zur Sanktionierung des Exporthandels mit Agrarerzeugnissen, *ZfV* 2001, 23, 24 f., *Gündisch* in der Anmerkung zum Beschluss des BFH vom 4.04.2000 VII R 67/98, *ZfZ* 2000, 269, 275.

Die Rechtsprechung der nationalen³²⁵ und supranationalen³²⁶ Gerichte sowie eine weit verbreitete Auffassung in der Literatur³²⁷ gehen indessen davon aus, Ausfuhrerstattungen seien Subventionen im herkömmlichen Sinne, ohne sich allerdings mit der Rechtsnatur der Zahlungen auseinanderzusetzen. Zieht man eine Parallele zu den (früheren) Währungsausgleichszahlungen, die ebenso wie die Ausfuhrerstattungen aus dem EAGFL geleistet wurden³²⁸, könnte der Subventionscharakter der Zahlungen zwanglos bejaht werden. Die Zahlung der Erstattungen könnte sich darüber hinaus als Gewährung eines sog. verlorenen Zuschusses darstellen, denn bei dieser Subventionsart übernimmt der Empfänger im gleichen Maße keine Verpflichtung zur Rückzahlung. Die verlorenen Zuschüsse sind indessen eine der Hauptsubventionsformen³²⁹.

c. Problemstellung und Beihilfenbegriff

Betrachtet man die gegenteiligen Auffassungen zur Rechtsnatur der Ausfuhrerstattung, lässt sich jeweils ein anderer Anknüpfungspunkt feststellen. So geht *Schrömbges* in seiner Argumentation davon aus, die Erstattung gleiche lediglich die Folgen aus, die sich aus der internen Stützung in der EU ergäben. Dieser Ansatzpunkt ist allen Autoren gemeinsam, die den Subventionscharakter der Erstattung bestreiten.

Die andere Ansicht stellt demgegenüber nur auf die den Ausführern zukommende Leistung ab und sieht darin einen geldwerten Vorteil. Der gegebenenfalls bestehende Zusammenhang zwischen der internen Stützung sowie deren Folgen und der Ausfuhrerstattung wird mit der Begründung ausgeblendet, die Tätigkeit als Exporteur und somit die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel seitens der Wirtschaftsteilnehmer sei freiwillig³³⁰.

Die Meinungsdivergenzen entzündeten sich demnach an der Frage, wer der Begünstigte ist und ob durch die Ausfuhrerstattung ein Vorteil entsteht. Da die Auffassung, die Ausfuhrerstattungen seien Beihilfen, hierzu keine Begründung liefert, muss die nachfolgende Darstellung den rechtlichen Gehalt dieser beiden Begriffe

³²⁵ Ständige Rspr. des BFH: BFHE 99, 281, 288; 105, 432, 433; 116, 220, 223; 149, 15, 17; 152, 377, 379; 172, 190, 194 ff.; 192, 377, 385; BFH 7.Senat, Urteil vom 13.07.1995 Az. VII R 3/95 (NV); ZfZ 2001, 388, 390; 2000, 350, 351.

³²⁶ EuGH Rs.299/94, *Anglo Irish Beef Int./Minister for Agriculture, Food and Forestry*, Slg.1996, I-1925, 1945.

³²⁷ *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.144, *Streinz*, Europarecht, Rn.789; *Oppermann*, Europarecht, Rn.1388, *Halla-Heißen/Nonhoff*, Marktordnungsrecht, S.112.

³²⁸ BFHE 152, 377, 379: Das Urteil betraf die Währungsausgleichsbeträge, die aus dem EAGFL geleistet wurden. Diese wurden als Subventionen marktordnungsrechtlicher Art qualifiziert.

³²⁹ BGH NStZ 1990, 35, 36; BGH JR 1981, 468, 469 f.; *Halla-Heißen*, Grundlagen des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.37, 49 f.

³³⁰ BFH Beschluss vom 4.April 2000, ZfZ 2000, 269, 272.

ermitteln. Hierbei kann auf den gemeinschaftlichen Beihilfenbegriff, der im Rahmen der Prüfung der Rechtsnatur der Direktzahlung bereits ausgearbeitet worden ist, verwiesen werden³³¹. Die Prüfung des Beihilfenbegriffs orientiert sich deshalb abermals an den vier Grundelementen - dem Beihilfengeber, dem Begünstigten, der Leistung und dem hierdurch entstandenen Vorteil³³².

Unproblematisch ist die Feststellung von zwei der oben genannten Kriterien, des Beihilfegewährenden sowie der Leistung. Die Ausfuhrerstattungen im Getreidebereich werden von der Gemeinschaft aufgrund Art.13 der VO Nr.1766/92 i.V.m. der VO Nr.800/99 an die Ausführer aus dem EU-Haushalt (EAGFL)³³³ geleistet, sofern die in der VO Nr.800/99 näher spezifizierten Voraussetzungen erfüllt sind.

aa. Begünstigteneigenschaft

Die Ermittlung des Begünstigten bzw. des Subventionierten kann in der Regel unter zwei Aspekten erfolgen, dem kollektiven und dem individuellen³³⁴. Das Merkmal der Kollektivität folgt aus dem Umstand, dass der in den jeweiligen Normen umrissene Begünstigtenkreis nicht nach individuellen, sondern in der Regel nach Gruppenmerkmalen identifizierbar ist, denen auch die Rechtsform der Beihilfe als Gesamtmaßnahme entspricht. Der individuelle Aspekt betrifft demgegenüber die Inanspruchnahme der Beihilfe seitens der einzelnen Empfänger und ist ein verwaltungsrechtlicher Vorgang. Erst die letzte Rechtsbeziehung kann als maßgeblich für die Bestimmung des Begünstigten herangezogen werden. Denn die abstrakte Benennung der möglichen Nutznießer in einer Rechtsnorm schafft noch keine Rechte und Pflichten der Beteiligten, sodass es einer weiteren Konkretisierung der fraglichen Vorschriften bedarf³³⁵. Zöge man alleine den „kollektivierte“ Charakter der Beihilfenormen heran, so wäre nach dieser Konzeption buchstäblich jeder als Begünstigter anzusehen, sofern die Merkmale der Gruppenzugehörigkeit festgestellt würden. Dass dies nicht als Anknüpfung für die Beurteilung der Begünstigteneigenschaft dienen kann, lässt sich bereits an den für die Ausfuhrerstattung geltenden Vorschriften erkennen. Als Begünstigter kann in erster Linie derjenige in Betracht kommen, der die Ausfuhrerstattung unmittelbar in Anspruch nimmt. Art.2 lit. i) der VO Nr.800/99 beschreibt diesen als „Ausführer“ und definiert ihn als jede natürliche oder juristische Person, die Anspruch auf die Erstattung hat. Danach kann

³³¹ 2.Kapitel 2.Teil B I 3 b.

³³² 2.Kapitel 2.Teil B I 3 b.

³³³ Genauer siehe unten 2.Kapitel 3.Teil B.

³³⁴ *Götz*, Recht der Wirtschaftssubventionen, S.23, *Rodi*, Subventionsordnung, S.85.

³³⁵ *Hamann*, Zur Problematik des Subventionsrechts, DVBl 1963, S.486, 490.

zunächst zwar *jeder* Wirtschaftsteilnehmer an den Ausfuhrerstattungen partizipieren, durch die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Leistung sowie das Vorliegen weiterer Umstände (z.B. einer Exportlizenz) wird der Betroffene zum Zuordnungsobjekt der aus den Vorschriften resultierenden Rechte und Pflichten. Der „kollektive Bezug“ gilt somit vornehmlich für all die Gruppen, die infolge der Erfüllung der in den Rechtsnormen näher umrissenen Merkmale als potentielle Begünstigte in Frage kommen. Erst durch das einseitige „In-Gang-Setzen“ des Zuwendungsverfahrens durch Antragsstellung gewinnt der „individuelle Bezug“ an Bedeutung und der Antragsteller wird zum Adressaten der ihm durch die Vorschriften eingeräumten Rechte und auferlegten Pflichten. Der „kollektive Bezug“ kann insofern nicht soweit reichen, als dass diese Position der „Landwirtschaft“ zugeordnet wird. Deshalb können nur die durch die jeweiligen Unternehmer begründeten Rechtsverhältnisse als Grundlage für die Ermittlung der Begünstigteneigenschaft herangezogen werden, denn jeder andere Ansatzpunkt würde den normativen Bereich der maßgeblichen Vorschriften verlassen.

Als Zwischenergebnis kann deshalb festgehalten werden, dass im Rahmen der Ausfuhrerstattung nur der jeweilige die Leistung in Anspruch nehmende Wirtschaftsteilnehmer als Begünstigter anzusehen ist.

Hiergegen ließe sich nun einwenden, die Ausfuhrerstattung als ein Instrument der Ausfuhrförderung in der EU sei ein Bestandteil eines umfassenderen Interventionssystems, das letztlich auf die Verwirklichung der Ziele aus Art.33 Abs.1 EG abhebe und als Begünstigte die Landwirtschaft in den Vordergrund stelle. Wie oben bereits ausgeführt, dient die Ausfuhrerstattung dazu, das durch die Mindestpreise und Ausgleichszahlungen als Maßnahmen der internen Stützung erhöhte Preisniveau abzusenken, um die Wettbewerbsfähigkeit der gemeinschaftlichen Erzeugnisse auf dem Weltmarkt wieder herzustellen. Die Begünstigteneigenschaft der „Landwirtschaft“ könnte demnach aus der Überlegung folgen, dass erst durch die Ausfuhrerstattung ein funktionierendes Gesamtsystem der Landwirtschaftssubventionierung, bestehend aus dem höheren Preisniveau in der EU, dessen Schutz durch die Einfuhrregelungen und dessen Aufrechterhaltung durch Förderung der Ausfuhr, erhalten bleiben kann. Diese These lässt sich allerdings nur aufstellen, wenn man die Landwirtschaft zum Dreh- und Angelpunkt sämtlicher Maßnahmen erklärt und an ihr die Gesamtwirkung der einzelnen Normen untersuchen will. Diese Sichtweise vernachlässigt indessen den normativen Aspekt der fraglichen Normbereiche. Dass aufgrund des EG-Vertrages die

Landwirtschaft eine herausgehobene Stellung hat, kann noch nicht den Schluss rechtfertigen, die einzelnen im Sekundärrecht der Gemeinschaft statuierten Instrumente entzögen sich der rechtlichen Beurteilung. Denn dieser Wirtschaftssektor mit all seinen Maßnahmen ist bereits wegen Art.32 Abs.1 und Abs.2 EG ein Teil des Gemeinsamen Marktes³³⁶ und infolgedessen letztlich auch diesem Regime unterworfen. Die einzelnen Rechtsverhältnisse vollziehen sich deshalb nicht außerhalb, sondern innerhalb des Gemeinsamen Marktes, sodass auch für diese trotz ihrer Agrarspezifität die gemeinsamen Regeln gelten. Mit der Ausfuhrerstattung wird demnach zwar der in Art.33 EG zum Ausdruck kommende Auftrag erfüllt. Es handelt sich aber nur um die gemeinschaftsrechtlich veranlasste Motivation des Gesetzgebers, mittels bestimmter Steuerungsinstrumente dieser Zielsetzung Rechnung zu tragen. Jede Maßnahme, die im Agrarsektor eingeführt und angewandt wird, muss sich wegen Art.34 Abs.2 1.Unterabsatz EG daran messen lassen. Deshalb ist die „Begünstigteneigenschaft“ der Landwirtschaft zwar ein Merkmal sämtlicher Lenkungsmaßnahmen in diesem Sektor, sie besagt aber nichts darüber, wer als Beihilfenbegünstigter zu gelten hat, sondern nur, dass die Ausfuhrerstattungen den Zielen der Landwirtschaft dienen.

Deshalb muss es bei dem oben gefundenen Ergebnis bleiben, wonach derjenige als Begünstigter der Ausfuhrerstattung gilt, der diese öffentliche Leistung in Anspruch nimmt.

bb. Begünstigung

Die Feststellung der beihilferelevanten Begünstigung bedient sich der bereits oben dargestellten Definition des Vorteils³³⁷, wonach dieser unter Zugrundelegung des im jeweiligen Wirtschaftsraum Erzielbaren zu diagnostizieren ist („marktrelevante Günstigkeit“). In dem so abgesteckten Rahmen kann die Gewährung einer Ausfuhrerstattung, die außerhalb der maßgeblichen Normen des EG-Rechts auf dem Markt nicht zur Verfügung steht, zwanglos als eine beihilfenrelevante Besserstellung angesehen werden. Die Exporttätigkeit im Bereich der Marktordnungswaren, deren Preisniveau höher als außerhalb der Gemeinschaft ist, käme ohne die Zuschüsse der Gemeinschaft nicht ernsthaft in Betracht. Diese wäre nur dann möglich, wenn der Weltmarktpreis gleichauf oder höher liegt als der gemeinschaftliche. Ist die Ausfuhrerstattung dann als *conditio sine qua non* der Ausfuhr anzusehen, so ist es kein

³³⁶ Vgl. auch 1.Kapitel und 2.Kapitel 2.Teil B II 4 b aa.

³³⁷ 2.Kapitel 2.Teil B I 3 b.

Argument gegen sondern für die Auffassung, die Ausfuhrerstattung sei eine gemeinschaftliche Beihilfe.

Die weitere Frage ist allerdings, ob dieser wirtschaftliche Vorteil nicht durch den über das gemeinschaftliche Interventionssystem bedingten Preisnachteil nivelliert wird. Im Mittelpunkt dieser These steht die Annahme, die Begünstigung trete bei der „Landwirtschaft“ ein und werde durch die Leistung der Erstattung an den Exporteur als „Mittler“ an die Landwirtschaft zurückgereicht. Bei dieser Konstruktion des Subventionsverhältnisses wird indessen die rechtliche Einbettung der maßgeblichen Normen verkannt. Aus den oben im Rahmen der „Begünstigteneigenschaft“ genannten Gründen sowie aus dem Umstand, dass die Landwirtschaft weder der Adressat noch das Zuordnungsobjekt der einschlägigen Vorschriften ist, kann diesem Ansatz nicht gefolgt werden. Die Inanspruchnahme der Erstattungen ist mit etlichen Rechten und Pflichten seitens der Beteiligten behaftet. Sowohl der Beihilfengeber als auch der Beihilfennehmer leisten ihre Beiträge zur Erreichung öffentlicher Ziele³³⁸, die bei der Exporterstattung in der Entlastung des Binnenmarktes liegen. Will man hingegen darin einen Anwendungsfall der „mittelbaren Beihilfen“³³⁹ erblicken, bei denen die Begünstigung nicht bei dem Empfänger, sondern bei einem Dritten entsteht, so scheidet dieser Versuch bereits daran, dass solcherart bewirkte Begünstigung die Folge einer (höheren) Belastung der anderen Wettbewerbsbeteiligten ist. Daraus folgt auch, dass die Landwirtschaft lediglich die die jeweiligen Subventionsverhältnisse umspannende Bezugsgröße ist, um deren Willen die jeweiligen Rechtsbeziehungen geknüpft werden.

Nach alldem ist der Schluss gerechtfertigt, dass Exporterstattungen bei dem jeweiligen Wirtschaftsteilnehmer als Begünstigten einen Vorteil bewirken.

cc. Ergebnis

Zusammenfassend kann Folgendes festgestellt werden: Durch die positive Leistung an den Empfänger können die Ausfuhrerstattungen nicht nur als Beihilfen, sondern, erkennt man weiterhin die Subvention als den Unterfall der Beihilfe an, als Subventionen qualifiziert werden, die zur Erfüllung der in Art.33 Abs.1 EG aufgeführten Ziele gewährt werden.

³³⁸ Rodi, Subventionsordnung, S.84.

³³⁹ Hierzu Scherthanner, Das materielle Beihilfeaufsichtsrecht nach dem EWG-Vertrag; S.23 (dort Fn.107) und S.36 f. mit weiteren Nachweisen, v. Wallenberg in: G/H, EU-Kommentar, Art.92 Rn.6, Rengeling, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, KSE Bd.32 S.23, 30.

3. Zuteilungsmethoden

Das gegenwärtig geltende System der Ausfuhrstützung geht auf die GATT-Beschlüsse der Uruguay-Runde 1994 zurück, die dieses weitgehenden Restriktionen unterworfen haben. Nach dem Agrarabkommen dieser GATT-Runde müssen die auszuführenden Mengen und das Erstattungsvolumen zum einen erheblich reduziert werden. Zum anderen wird für jede genau definierte Erzeugnisgruppe eine bestimmte erstattungsfähige Menge vorgeschrieben. Von der Limitierung der bezuschussten Ausfuhrmengen werden allerdings die Produktgruppen nicht erfasst, die keinerlei Subventionen im Binnenmarkt unterliegen. Zur Überwachung der auszuführenden Mengen hat die EU deshalb ein System der Exportlizenzen eingeführt, die nun als Erstattungsvoraussetzung fungieren³⁴⁰. Diese sind ein Teil des durch die Uruguay-Runde erzwungenen Kontrollsystems³⁴¹, mit dem die EU die Ausfuhrmengen überwachen kann.

Im Rahmen der Lizenzregelungen bedient sich die Gemeinschaft in der Regel zwei Kontrollmechanismen. Diese betreffen einerseits das in den meisten Marktordnungen installierte System der Erteilung von Ausfuhrlicenzen mit einer so genannten „Bedenkfrist“³⁴². Diese Frist ist je nach Marktsektor unterschiedlich lang, in der MO Getreide beträgt sie drei Tage³⁴³. Die Funktionsweise dieses Systems ähnelt der im Einfuhrbereich. Nachdem der Exporteur die Lizenz beantragt hat, darf sie nicht vor Ablauf der drei Tage ausgegeben werden, bis darüber im Verwaltungsausschuss der EU-Kommission entschieden worden ist. Dadurch kann die EU-Kommission über die Mengen bestimmen, die aus der EU ausgeführt werden. Um die Erschöpfung der vorhandenen Mengen bereits am Anfang des Jahres zu verhindern, werden die Gesamtmengen vierteljährlich aufgeteilt³⁴⁴. Andererseits kann ein sog. Ausschreibungsverfahren zur Anwendung kommen, das regelmäßig wegen der

³⁴⁰ In der MO Getreide: Art.13 Abs.4 der VO 1766/92 in der Fassung der VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl. Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

³⁴¹ *Schrömbges*, Die Auswirkungen der Uruguay-Runde des GATT/WTO, ZfZ 1996, 2, 7 ff.

³⁴² Der Begriff ist uneinheitlich; es wird auch der Ausdruck verwendet „Liegefrist“ oder „Wartefrist“, vgl. *Schrömbges*, Die Auswirkungen der Uruguay-Runde des GATT/WTO, ZfZ 1996, 2, 8.

³⁴³ Art.7 Abs.3 der VO 1162/95 in der Fassung der VO Nr. 2110/2000 vom 4. Oktober 2000 zur Änderung der VO Nr. 1162/95 mit besonderen Durchführungsbestimmungen über Ein- und Ausfuhrlicenzen für Getreide und Reis, ABl. Nr. L 250 vom 05/10/2000 S. 0023 – 0025.

³⁴⁴ Art.7 Abs.1 der VO Nr. 1162/95 vom 23. Mai 1995 mit besonderen Durchführungsbestimmungen über Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen für Getreide und Reis, ABl. Nr. L 117 vom 24/05/1995 S. 0002 - 0010 in Verbindung mit dem Anhang II A der VO.

flexibleren und kostengünstigeren Handhabung beim Grundgetreide³⁴⁵ stattfindet³⁴⁶. Dieses beginnt mit der Bekanntmachung³⁴⁷ der Eröffnung einer Ausschreibung. Die Exporteure bieten die Höhe der Erstattung für das auszuführende Getreide, und nachdem die nationalen Lizenzstellen die Gebote eingesammelt und an die EU-Kommission übermittelt haben, erhalten sie den Zuschlag, wenn das Gebot die Höchsterstattung nicht überschreitet³⁴⁸. Hierdurch wird zweierlei erreicht: Will die EU-Kommission nur eine bestimmte Menge ausführen lassen, legt sie die Höchsterstattung so fest, dass alle eingegangenen Gebote auf die von ihr festgesetzte Menge kommen. Werden keine Höchsterstattungen festgesetzt, wird der Export wirksam verhindert, da die Ware auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig ist. Die Berechnung der Höchsterstattungen oder Mindestabgaben erfolgt auf der Grundlage der EU-Binnenmarktpreise, der Weltmarktpreise und weiterer marktrelevanter Faktoren wie zum Beispiel der GATT-Beschränkungen hinsichtlich subventionierter Exporte. Die Ausschreibung wird geschlossen, wenn die EU-Versorgungsbilanz keine Exporte mehr zulässt, die vom GATT vorgegebene Begrenzung erreicht ist oder aus Haushaltsgründen.

4. Voraussetzungen

Die Gewährung der Ausfuhrerstattungen hängt von der Erstattungsfähigkeit der Ausfuhrware ab. Die *generelle* Erstattungsfähigkeit der Ware legt die sektorale Grundverordnung fest. So sieht die MO Getreide in Art.13 der VO Nr.1766/92³⁴⁹ die Erstattungsfähigkeit der Getreideausfuhren vor. Neben dieser sektoralen Regelung gibt es Verordnungen, die horizontal für verschiedene Produktgruppen gelten. Ein Beispiel hierfür ist die Verordnung Nr.800/99³⁵⁰, die einheitlich die Erstattungsvoraussetzungen

³⁴⁵ Art.1 der VO Nr. 1501/95 vom 29. Juni 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1766/92 hinsichtlich der Gewährung von Ausfuhrerstattungen und zur Festlegung der bei Störungen im Getreidesektor zu treffenden Maßnahmen, ABl. Nr. L 147 vom 30/06/1995 S. 0007 – 0012.

³⁴⁶ Engelhardt/Huber, Getreidemarkt 1996/97, S.56.

³⁴⁷ In Deutschland sind die Bekanntmachungen verfügbar unter:
http://www.ble.de/pflanzen/getreide/intv_f.htm.

³⁴⁸ Art.7 Abs.2 der VO Nr.1501/95 vom 9. Juni 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1766/92 hinsichtlich der Gewährung von Ausfuhrerstattungen und zur Festlegung der bei Störungen im Getreidesektor zu treffenden Maßnahmen, ABl. Nr. L 147 vom 30/06/1995 S. 0007 – 0012.

³⁴⁹ VO Nr.1766/92 in der Fassung der VO Nr. 3290/94 vom 22. Dezember 1994 über erforderliche Anpassungen und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor zur Anwendung der im Rahmen der multilateralen Handelsverhandlungen der Uruguay-Runde geschlossenen Übereinkünfte, ABl Nr. L 349 vom 31/12/1994 S. 0105 – 0200.

³⁵⁰ VO Nr. 800/1999 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei Agrarerzeugnissen ABl. Nr. L 102 vom 17.04.1999 S. 0011 – 0052.

für landwirtschaftliche Produkte festlegt. Ob auch die *konkrete* Erstattungsfähigkeit zu einem bestimmten Zeitpunkt gegeben ist, wird in den sog. Festsetzungsverordnungen (Bekanntmachungen) normiert. Überwacht werden die Ausfuhrmengen durch die Ausgabe von Exportlizenzen³⁵¹, die seit dem 30. Juni 1995 als Erstattungsvoraussetzung gelten.

Nach Art.11 der VO Nr.800/99³⁵² in Verbindung mit Art.12 der VO 1501/95³⁵³ kann die Erstattung nur gewährt werden, wenn die auszuführenden Waren ihren Ursprung in der Gemeinschaft haben. Das ist dann anzunehmen, wenn die Erzeugnisse vollständig in der Gemeinschaft gewonnen oder, bei sekundären Erzeugnissen, wenn die wesentliche Be- bzw. Verarbeitung in der Gemeinschaft stattgefunden hat. Der Nachweis des Warenursprungs obliegt dem Ausführer.

Eine weitere Voraussetzung bezieht sich auf eine bestimmte Qualität der auszuführenden Ware. Nach Art.21 der VO Nr.800/99 wird eine Ausfuhrerstattung nämlich nicht gewährt, wenn die Erzeugnisse am Tag der Annahme der Ausfuhranmeldung nicht von gesunder und handelsüblicher Qualität sind. Das ist dann der Fall, wenn sie im Gebiet der Gemeinschaft unter normalen Bedingungen und der im Erstattungsantrag aufgeführten Bezeichnung vermarktet werden und, falls diese Erzeugnisse zur menschlichen Ernährung bestimmt sind, ihre Verwendung zu diesem Zweck aufgrund ihrer Eigenschaften oder ihres Zustands nicht ausgeschlossen oder wesentlich eingeschränkt ist. Hintergrund dieser Regelung ist die Notwendigkeit, den Binnenmarkt durch die subventionierten Warenausfuhren von der Überproduktion zu entlasten³⁵⁴ sowie die finanzielle Unterstützung mangelhafter Erzeugnisse zu verhindern³⁵⁵.

³⁵¹ Die Exportlizenzen sind zusammen mit den Einfuhrlicenzen zusammengefasst in der VO Nr. 800/1999 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei Agrarerzeugnissen, ABl. Nr. L 102 vom 17/04/1999 S. 0011- 0052 in der Fassung der VO Nr. 2299/2001 vom 26. November 2001 zur Änderung der VO Nr. 800/1999 und der VO Nr. 1291/2000 mit gemeinsamen Durchführungsvorschriften für Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen sowie Voraussetzungsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. Nr. L 308 vom 27/11/2001 S. 0019 – 0020.

³⁵² VO Nr. 800/1999 vom 15. April 1999 über gemeinsame Durchführungsvorschriften für Ausfuhrerstattungen bei Agrarerzeugnissen, ABl. Nr. L 102 vom 17/04/1999 S. 0011- 0052

³⁵³ VO Nr. 1501/95 vom 29. Juni 1995 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1766/92 hinsichtlich der Gewährung von Ausfuhrerstattungen und zur Festlegung der bei Störungen im Getreidesektor zu treffenden Maßnahmen ABl. Nr. L 147 vom 30/06/1995 S. 0007 – 0012 in der Fassung der VO Nr. 602/2001 vom 28. März 2001 zur Änderung der VO Nr. 1501/95 hinsichtlich der Bedingungen für die Zahlung von Ausfuhrerstattungen für Erzeugnisse der KN-Codes 100190, 1101, 1102 und ex 2302, ABl. Nr. L 089 vom 29/03/2001 S. 0016 – 0017.

³⁵⁴ EuGH Rs.12/73, Muras/Haupzollamt Hamburg-Jonas, Slg.1973 S.963, 975; FG Hamburg ZfZ 2001, 388, 389; 2000, 350, 351; zu sonstigen Voraussetzungen vgl. *Halla-Heißen*, Grundlagen

C. Die Gemeinsame Marktorganisation für Zucker

I. Einleitung

Die Normstruktur der Marktordnung Zucker³⁵⁶ entspricht der der MO Getreide. Auch hier unterscheidet man zwischen Vorschriften betreffend die internen Stützungsmaßnahmen, die Einfuhr sowie die Ausfuhr. Darüber hinaus ist diese Marktordnung durch zwei Prinzipien geprägt: Zum einen durch den Grundsatz, wonach der Erzeuger in jedem Wirtschaftsjahr für die Verluste verantwortlich ist, die sich aus der Überschussproduktion (Differenz zwischen dem Binnenverbrauch und den quotenmäßigen Mengen) ergeben, und zum anderen durch eine Regelung der Preis- und Absatzgarantien, die sich an den den einzelnen Unternehmen zugeteilten Erzeugungsquoten ausrichten. Im Hinblick auf den Regelungsbereich dieser Marktordnung erfasst diese außer dem Weißzucker auch noch die direkten Substitutionserzeugnisse für flüssigen Zucker, Isoglucose und Inulinsirup.

II. Interne Stützungsmaßnahmen

In den Preisstützungsregelungen wird zwischen den Interventionspreisen und den sog. abgeleiteten Interventionspreisen differenziert. Der abgeleitete Interventionspreis gilt für Zucker, der in den Zuschussgebieten³⁵⁷ erzeugt wird und dort vermarktet werden soll. Die Interventionspreise³⁵⁸ gelten einheitlich für die Wirtschaftsjahre 2001/02 bis 2005/06. Die Intervention gilt nur für die Standardqualität³⁵⁹ der beiden Zuckersorten. Die Nutznießer dieser Regelung sind in erster Linie die Zuckerhersteller.

Um den Zielen der GAP Rechnung zu tragen, den Landwirten den Lebensstandard zu sichern sowie die Beschäftigungslage zu stabilisieren, gilt für die Zuckerrübenherzeuger ein sog. Grundpreis in Höhe von 47,67 €/t für die Zuckerrüben

des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers/Wolffgang, Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.37, 68 ff.; *Feit*, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Ausfuhrerstattungsrecht, S.11 ff.

³⁵⁵ *Halla-Heißen/Nonnhof*, Marktordnungsrecht, S.123 f.

³⁵⁶ VO Nr. 1260/2001 vom 19. Juni 2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. Nr. L 178 vom 30/06/2001 S. 0001 – 0045.

³⁵⁷ Das sind Gebiete, in denen die Zuckernachfrage das Zuckerangebot übersteigt, zum Beispiel Finnland, Griechenland, Portugal und Spanien in den Jahren 1995/96-1997/98, vgl. *Linde/Minne/Wooning/van der Zee*, Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector, S. 8.

³⁵⁸ Für den Weißzucker 63,19 €/100 kg, für den Rohzucker 52,37 €/100 kg: vgl. Art.2 Abs. 1 und 2 der VO Nr.1260/01.

³⁵⁹ Die Standardqualität von Weiß- und Rohzucker ist im Anhang I zu VO Nr. 1260/01 definiert.

der Standardqualität³⁶⁰. Neben dem Grundpreis gelten auch die sog. Mindestpreise³⁶¹, die den Zuckerrübenherzeugern den (Mindest)Verkaufspreis garantieren und die über Art.5 Abs.1 der VO Nr.1260/01 für die Zuckerhersteller bindend sind. Um mögliche Benachteiligungen der Landwirte gegenüber der zuckerverarbeitenden Industrie zu vermeiden, haben die Zuckerhersteller bestimmte Rahmenvorschriften betreffend Kauf, Lieferung, Abnahme sowie Bezahlung der Zuckerrüben zu beachten³⁶². Hierbei wird auch das Verhältnis zwischen dem Grund- und Mindestpreis deutlich. So ist nach Abschnitt III Nr.6 der im Anhang 3 der VO Nr.1260/01 aufgelisteten Bedingungen für den Zuckerrübenkauf den Zuckerherstellern verboten, die Zuckerrüben zu einem Mindestpreis abzunehmen und zugleich die Erstattung der Produktionsabgabe nach Art.15 Abs.3 der VO Nr.1260/01 von den Landwirten zu verlangen (Verstoß gegen Art.5 Abs.1 der VO). Insofern ist der Grundpreis nichts anderes als der Mindestpreis plus die oben genannte Produktionsabgabe.

Ausgleichszahlungen, die das Hauptelement des Stützungssystems in der MO Getreide darstellen, sind nicht vorgesehen. Dies resultiert aus dem Umstand, dass in den beiden Marktordnungen zwei unterschiedliche Faktoren produktionsbestimmend waren. In der MO Getreide war das der Interventionspreis, der den Landwirten bis 1992 eine sichere Einkommensquelle darbot. Die MO Zucker hingegen zeichnete sich durch ein Quotensystem aus, das den Beteiligten (Landwirten und den Zuckerherstellern) die zu produzierenden Mengen vorgab und effektiv die Überschussproduktion unterband.

1. Quoten, Abgaben und Erstattungen

Wie oben bereits angedeutet, bedient sich die MO Zucker weiterhin des Quotensystems, um die Produktion in der Gemeinschaft zu steuern. Trotz hiergegen seitens des Rechnungshofes³⁶³ vorgebrachten Bedenken hat der Rat die Quotenregelung im Rahmen der Agenda 2000 beibehalten³⁶⁴. Danach werden die anfallenden Mengen an Zucker, Isoglucose und Inulinsirup in drei Kategorien eingeteilt: A, B und C, wobei nur die A- und B-Quote am Preisstützungssystem der MO Zucker partizipiert. Die Gruppe C betrifft die Mengen an Erzeugnissen, die über die zugeteilten Quoten hinaus

³⁶⁰ Die Standardqualität der Zuckerrüben ist im Anhang II zu VO Nr.1260/01 definiert.

³⁶¹ Der Mindestpreis bei A-Zuckerrüben beträgt nach Art.4 der VO Nr.1260/2001 46,72 €/t und für B-Zuckerrüben 32,42€/t; nach Abs.2 dieser Regelung muss der Mindestpreis(MP) für bezuschusste Gebiete(MPbG) nach einer bestimmten Formel errechnet: $MPbG = MP + [(abgeleiteter\ Interventionspreis - Interventionspreis) * 1,3]$.

³⁶² Art.6 i.V.m Anhang III der VO Nr. 1260/01.

³⁶³ Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 050 vom 15/02/2001 S. 0001 – 0030.

³⁶⁴ Art.10 ff. der VO Nr. 1260/01.

produziert wurden. Sie darf in der Gemeinschaft nicht vermarktet, sondern muss nach Drittländern ausgeführt werden³⁶⁵. Wird nicht nachgewiesen, dass die C-Erzeugnisse innerhalb einer bestimmten Frist exportiert worden sind, kann nach Art.13 Abs.3 2.Unterabsatz der VO Nr.1260/01 eine Abgabe erhoben werden.

Das Quotensystem wird ferner durch eine Reihe von Abgaben ergänzt. Diese sind der Ausdruck der finanziellen Verantwortlichkeit der Marktbeteiligten³⁶⁶. Deren Funktion besteht unter anderem darin, die Kosten für die Ausfuhr der überschüssigen Ware aufzufangen. So wird die Grundproduktionsabgabe erhoben, wenn die Berechnungen nach Art.15 Abs.1 und 2 der VO Nr.1260/01 einen (voraussichtlichen) Gesamtverlust ergeben. Die Höhe der Produktionsabgabe ist bei Weißzucker nach Art.15 Abs.3 der VO Nr.1260/01 auf 2% des Interventionspreises beschränkt. Wird der Gesamtverlust dennoch nicht vollständig gedeckt, so wird der verbleibende Restbetrag durch eine zusätzliche Abgabe ausgeglichen. Diese darf wiederum einen Höchstbetrag von 30% (nach Art.15 Abs.5 max. 37,5%) des Interventionspreises für Weißzucker nicht überschreiten³⁶⁷. Für den Fall, dass die Grundabgabe weiterhin nicht verlustdeckend ist, ist eine Ergänzungsabgabe zu erheben. Ein Teil dieser Abgabe kann von den Zuckerherstellern auf die Zuckerrübenherzeuger abgewälzt werden³⁶⁸.

Nach Art.7 Abs.2 und 3 i.V.m Abs.5 kann die EU-Kommission den Zuckerherstellern Prämien für die Denaturierung des Zuckers und Produktionserstattungen für bestimmte Grund- und Zwischenerzeugnisse gewähren, soweit diese zur Herstellung chemischer Produkte verwendet werden.

2. Beihilfen

Die MO Zucker sieht des Weiteren drei Beihilfenregelungen vor. Nach Art.7 Abs.4 werden pauschale Gemeinschaftsbeihilfen gewährt, um den Absatz des in den französischen Überseedepartments hergestellten Zuckers zu fördern. Die Beihilfe bezieht sich auf die Raffinierung des Zuckers auf dem Gebiet der Gemeinschaft sowie die Beförderung des Zuckers in die EU bzw. Lagerung des Zuckers in den Departments. Wird der Zucker in bestimmten, hierzu ausgesuchten Raffinerien verarbeitet, so erhalten die Zuckerhersteller nach Art.38 Abs.1 der VO Nr.1260/01 Anpassungsbeihilfen. Die

³⁶⁵ Art.13 Abs.1 der VO Nr. 1260/01.

³⁶⁶ 13.Erwägungsgrund zur VO Nr.1260/01 und 55. Bemerkung des Sonderbericht Nr. 20/2000 über die Verwaltung der gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 050 vom 15/02/2001 S. 0001 – 0030.

³⁶⁷ Art.15 Abs.4 der VO Nr.1260/01.

³⁶⁸ Art.16 Abs.1 und 3 der VO Nr.1260/01.

Beihilfe gilt nur für den Rohrzucker mit Ursprung in bestimmten Staaten Afrikas³⁶⁹. Sie beträgt 0,10 €/100 kg Zucker. Eine zusätzliche Grundbeihilfe von 0,10 €/100 kg steht den Zuckerherstellern zu, wenn sie Zucker aus den französischen Überseedepartments nach Art.7 Abs.4 erzeugen³⁷⁰. Die weiteren Beihilfen ergeben sich aus Art.46 der VO. Danach können bestimmte EU-Mitgliedsländer ermächtigt werden, einzelstaatliche Anpassungsbeihilfen vorzusehen, um strukturelle Probleme in der Landwirtschaft zu überbrücken.

3. Informationssystem

Das Quotensystem und die damit zusammenhängenden Regelungen können ihre marktregulierende Wirkung erst entfalten, wenn die EU über ein effektives Informationssystem verfügt. Das ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass außer der Sicherstellung der Versorgung des Binnenmarktes die Selbstfinanzierung dieser Marktordnung im Vordergrund steht. Um einen entsprechenden Informationsfluss zwischen den involvierten Marktbeteiligten zu gewährleisten, erlegt die VO Nr.779/96³⁷¹ den Mitgliedstaaten eine Reihe von Informationspflichten auf. Diese beziehen sich im Allgemeinen auf Angaben betreffend Intervention (Art.1 bis 4) und Handel mit Drittländern (Art.5 bis 7), Erzeugung und Verbrauch (Art.9 bis 12), Präferenzeinfuhren (Art.8), Versorgungsbilanzen (Art.14) sowie Bilanzen betreffend die (partielle) Erfüllung der Internationalen (Zucker)Abkommen (Art.15) und versetzen die Gemeinschaft in die Lage, geeignete Maßnahmen je nach der Entwicklung der Marktsituation zu treffen.

III. Ein- und Ausfuhr

Hinsichtlich der bei der Ein- und Ausfuhr verwendeten Instrumente kann vollumfänglich auf die in der MO Getreide geltenden Regeln verwiesen werden. Denn auch hier werden wegen der anhaltenden Überschussproduktion auf dem Binnenmarkt³⁷² die Einfuhren nur getätigt, um die Verpflichtungen aus dem GATT-Übereinkommen sowie aus den Verträgen mit einzelnen Staaten, etwa AKP-Staaten im

³⁶⁹ Art.35 i. V. m. Anhang VI der VO Nr.1260/01.

³⁷⁰ Art.38 Abs.3 der VO Nr.1260/01.

³⁷¹ VO Nr. 779/96 vom 29. April 1996 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1785/81 hinsichtlich der Mitteilungen im Zuckersektor, ABl. Nr. L 106 vom 30/04/1996 S. 0009 – 0019 zuletzt geändert durch die VO Nr. 995/2002 vom 11. Juni 2002 zur Änderung der VO Nr. 1464/95 und Nr. 779/96.

³⁷² Vidal, Zuckerrüben in einer bewährten gemeinsamen Marktorganisation, in: Statistik kurzgefasst, Landwirtschaft und Fischerei, Thema 5 – 19/2000 S.2.

Rahmen der Präferenzabkommen, zu erfüllen. In der Praxis finden jedoch wegen des anhaltenden niedrigen Preisniveaus auf dem Weltmarkt, der hohen Zuckerpreise in der Gemeinschaft sowie der Geltendmachung der „*Special Safeguard*“ (SSG)-Klausel³⁷³ seitens der EU nur Einfuhren im Rahmen des präferentiellen Zugangs statt.

3. TEIL: FINANZIERUNG

A. Einleitung

Die Finanzierung der Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte kann nach Art.34 Abs.3 EG von der Gemeinschaft durch die Schaffung eines oder mehrerer Ausrichtungs- oder Garantiefonds verwirklicht werden. Der Wortlaut dieser Vorschrift geht ersichtlich davon aus, dass die Finanzierungszuständigkeit nicht zwingend bei der Gemeinschaft liegen muss³⁷⁴. Daher wäre es denkbar gewesen, die Finanzierungsfrage des Agrarsektors den Mitgliedstaaten zu überlassen. Doch diesen Weg ist der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht gegangen, denn die Aufteilung der finanziellen Lasten auf die Mitgliedsländer wäre nach Ansicht der EU-Kommission auf große Zurechnungsschwierigkeiten gestoßen; die Kompetenz der Mitgliedstaaten hätte Streitigkeiten untereinander über die Art, Höhe und andere Modalitäten der Zahlungen geradezu herausgefordert. Vor allem hätte es aber der Grundidee des ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Vor- und Nachteilen des Gemeinsamen Marktes widersprochen, die Kompetenzen bei den einzelnen Staaten zu belassen³⁷⁵. Diese Grundsatzentscheidung zugunsten der Finanzierungskompetenz der Gemeinschaft ist in der VO Nr.25/62³⁷⁶ enthalten, die in Art.1 die Schaffung eines (einzelnen) europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft vorsieht, der ein Teil des Haushalts der Gemeinschaft ist. Nach Art.1 der VO Nr.1259/99³⁷⁷ besteht er aus zwei Abteilungen, Garantie und Ausrichtung.

³⁷³ Vgl. Art.5 Abs.1, 4 und 5 Agrarabkommen und 3.Kapitel 2.Teil A II (Marktschutzklausel).

³⁷⁴ Hix in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.34 Rn.88.

³⁷⁵ Groeben, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, S.106.

³⁷⁶ VO Nr. 25 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik ABl. Nr. 030 vom 20/04/1962 S. 0991 – 0993.

³⁷⁷ VO Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

Die Abteilung Garantie finanziert nach Art.1 Abs.2 dieser Verordnung die Erstattungen bei der Ausfuhr nach Drittländern, die Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte sowie bestimmte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums³⁷⁸.

Die Abteilung Ausrichtung befasst sich hingegen mit der Finanzierung der Ziel-1-Programme³⁷⁹ und der Gemeinschaftsinitiative betreffend die Entwicklung des ländlichen Raums³⁸⁰. Die Finanzierung der beiden Abteilungen erfolgt aus dem Gemeinschaftshaushalt mit dem Unterschied, dass die Marktordnungspolitik (Garantie) nahezu vollständig von der EU finanziert wird³⁸¹, während die Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik der Kofinanzierung³⁸² durch die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten unterliegen.

Da das System der Marktordnungen der Agrarrechtspolitik zuzurechnen ist und diese der Abteilung Garantie des EAGFL angehört, wird sich die Darstellung deshalb nur auf diesen Bereich konzentrieren.

B. Abteilung Garantie

Gemäß Art.274 EG führt die EU-Kommission den Haushaltsplan in eigener Verantwortung und im Rahmen der zugewiesenen Mittel entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit aus. Damit ist sie auch für die Ausführung des EAGFL zuständig. Unterstützt wird sie dabei vom Ausschuss des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Fondsausschuss)³⁸³, der nach Maßgabe von Art.12 bis 15 der VO Nr.1258/99 bei der Verwaltung des Fonds mitwirkt. Innerhalb der

³⁷⁸ Daneben noch die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an spezifischen Veterinärmaßnahmen, Kontrollmaßnahmen im Veterinärbereich und Programmen zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen (Veterinärmaßnahmen) sowie an Pflanzenschutzmaßnahmen, Maßnahmen zur Information über die gemeinsame Agrarpolitik sowie bestimmte Tätigkeiten zur Evaluierung von Maßnahmen.

³⁷⁹ Ziel-1 Programme enthalten Maßnahmen, mit deren Hilfe Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand gefördert und an die europäischen Standards angepasst werden, vgl. *Wicke* in Schwarze, EU, Art.146 Rn.8; Art.1 Nr.1 der VO Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, ABl. Nr. L 161 vom 26/06/1999 S. 0001 – 0042.

³⁸⁰ Art.1 Abs.3 der VO Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

³⁸¹ Die aktuellen Vorschläge der Bundesregierung zielen darauf ab, auch im Bereich der Agrarmarktpolitik eine Kofinanzierung einzuführen, vgl. Handelsblatt vom 12.6.2002 S.2. Zu den damit zusammenhängenden Verfassungsrechtlichen Problemen vgl. *Seidel*, Rückführung der Landwirtschaftspolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten ? – Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrecht, Agrarwirtschaft 2000, S. 381, 388 ff.

³⁸² Die Kofinanzierung bedeutet, dass zwei oder mehrere Haushaltsträger eine Aufgabe gemeinsam finanzieren, vgl. *Seidel*, Rechts- und Verfassungsprobleme der Kofinanzierung der Struktur- und Agrarpolitik der EU, ZEuS 1999, 549, 550.

³⁸³ Art.11 der VO Nr. 1258/99 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

EU-Kommission ist die Verwaltung der EAGFL-Mittel der Direktion G, die der Generaldirektion VI untergeordnet ist, überantwortet³⁸⁴.

Die Ausgaben aus der Abteilung Garantie sind beträchtlich. Im Haushaltsjahr 2000 in der EAGFL-Garantie beliefen sie sich auf mehr als 40 Mrd. € (40 437 000 Mio. €). Davon entfielen auf Direktbeihilfen 70%, auf Erstattungen 13,9%, auf Strukturmaßnahmen 10,5% und auf Intervention 3,2% des gesamten Ausgabenvolumens der Abteilung Garantie³⁸⁵. Gemessen an dem gesamten Mittelaufkommen der EU in Höhe von 89 386 951 293 €³⁸⁶ machen alleine diese ca. 45% des Gesamthaushalts aus. Deshalb kann die Verwaltung der Geldmittel des EAGFL nicht alleine durch die EU-Kommission erfolgen. Die Abwicklung der Zahlungen würde die Kommission mit ihrem Verwaltungsapparat schlicht überfordern, wenn man bedenkt, dass die Gemeinschaftsvorschriften jedem einzelnen EU-Landwirt einen Zahlungsanspruch gegen die EU einräumen. Aus diesem Grund ist sie auf die Mitwirkung der Mitgliedstaaten angewiesen, die über die sog. Zahlstellen die laufende Finanzierung übernehmen³⁸⁷.

Die Finanzmittel werden in Form von Vorschüssen auf der Grundlage der buchmäßigen Erfassung der getätigten Ausgaben den Zahlstellen zur Verfügung gestellt. Bis zur Überweisung der Geldmittel müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass die Zwischenfinanzierung gesichert ist³⁸⁸. Dieses System der indirekten Finanzierung hat auch eine unmittelbare Auswirkung auf die Frage, wer im Falle der Zahlungs- und Rückforderungsansprüche passiv bzw. aktiv legitimiert ist. Diese Rolle fällt nach der derzeitigen Organisationsstruktur alleine den Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Gerichtsbarkeiten zu³⁸⁹.

³⁸⁴ Duric, Aufbau, Struktur und Funktionsweise der EU-Kommission, ZfZ 1997, 296, 297 f.; Mögele, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, S.23.

³⁸⁵ Anm. 2.7 in: Jahresbericht des Rechnungshofes zum Haushaltsplan 2000, verfügbar unter: <http://www.eca.eu.int/DE/RA/2000/ra00.htm>.

³⁸⁶ Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der EU für das Haushaltsjahr 2000 ABl. Nr. L 40 vom 14.2.2000 S.0001-1801, S.7.

³⁸⁷ Art.4 Abs.1 lit. a) der VO Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

³⁸⁸ Art.5 Abs.1 und Abs.2 der VO Nr.1258/99 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

³⁸⁹ Vgl. §34 Abs.1 MOG (Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen vom 20.09.95), BGBl.1995 Teil I S.1147

C. Der Finanzrahmen und die Agenda 2000

Die Deckung des gesamten Finanzbedarfs³⁹⁰ verwirklicht die Gemeinschaft im Wesentlichen aus zwei Finanzquellen: Der Eigenmittelfinanzierung und anderen Mittelzuflüssen³⁹¹. Daneben existieren noch weitere Formen der Mittelbeschaffung, die jedoch nicht zur Deckung des Gesamthaushalts dienen³⁹².

Die Eigenmittelfinanzierung ist gegenwärtig in dem Beschluss des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2000/597/EG, Euratom) geregelt³⁹³. Die Einnahmen setzen sich nach Art.2 des Beschlusses zusammen aus:

- Abgaben, die im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr von Agrarerzeugnissen erhoben werden, sowie Abgaben, die in der MO Zucker vorgesehen sind, Art.2 Abs.1 lit. a),
- Zöllen des GZT und anderen Zöllen auf den Warenverkehr mit Drittländern sowie Zöllen auf Erzeugnisse im Rahmen des EGKS-Vertrages, Art.2 Abs.1 lit. b),
- Einnahmen, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes³⁹⁴ auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittelbemessungsgrundlage³⁹⁵ ergeben, die 50% des Bruttosozialproduktes (BSP) jedes Mitgliedstaates nicht überschreiten darf, Art.2 Abs.1 lit. c)
- Einnahmen aus einem bestimmten Satz des Bruttosozialproduktes der Mitgliedstaaten, Art.2 Abs.1 lit. d)

³⁹⁰ Art.6 der VO Nr.1258/99 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

³⁹¹ Art.2 Abs.2 der VO Nr.1258/99 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

³⁹² *Mögele*, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, S.28.

³⁹³ 2000/597/EG, Euratom: Beschluss des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 253 vom 07/10/2000 S. 0042 – 0046.

³⁹⁴ Art.2 Abs.4 des Beschlusses legt den Satz fest als die Differenz zwischen dem maximalen MwSt-Abrufsatz von 0,75 % für 2002 und 2003, 0,50 % ab 2004 und einem Satz, der dem Verhältnis zwischen dem Referenzausgleichsbetrag und der Summe der festgestellten MwSt-Bemessungsgrundlagen aller Mitgliedstaaten entspricht.

³⁹⁵ Die MwSt-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates ist dabei die Summe der steuerpflichtigen Umsätze auf der Stufe des Letztverbrauchs, wobei aus den unterschiedlichen MwSt-Sätzen ein durchschnittlicher ermittelt wird, vgl. *Messal*, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, in: Schriftenreihe des BMF Heft 42, Bonn 1989, S.13.

Der festzustellende tendenzielle Rückgang des relativen Anteils der sog. traditionellen Eigenmittel (TEM) wie Agrarabschöpfungen und Zölle³⁹⁶ sowie die rückläufige Entwicklung des Anteils der Mehrwertsteuer-Eigenmittel am gesamten Mittelaufkommen³⁹⁷ haben einen erheblichen Anstieg des BSP-Anteils an der EU-Finanzierung bewirkt³⁹⁸. Die Ursache für diesen Zustand wird zum Teil darin gesehen, dass gerade bei der Erhebung der traditionellen Eigenmittel den Mitgliedstaaten die größte Verwaltungslast auferlegt wird. Da die bisherigen Kontrollinstrumente immer noch unzureichend arbeiten und die Mitgliedstaaten die Einleitung von äußerst komplizierten Beitreibungsverfahren scheuen, wird auf eine effizientere Erhebung der traditionellen Eigenmittel verzichtet und die Finanzierung über den BSP-Anteil vorgezogen³⁹⁹. Im Zusammenhang mit den Haushaltsungleichgewichten der größten Nettobeitragszahler wie Deutschlands, der Niederlande und Schwedens wurde der zugunsten des Großbritanniens⁴⁰⁰ wirkende Ausgleichsmechanismus dahingehend modifiziert, dass die von diesen Staaten zu erbringenden Leistungen auf 25% der ursprünglich geplanten Höhe reduziert worden sind⁴⁰¹. Auch die neue Regelung bezüglich der Höhe des maximalen Abrufsatzes für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, wonach dieser für die Jahre 2002 und 2003 von 1% auf 0,75% und ab 2004 auf 0,50% gesenkt werden und die Mehrwertsteuer-Eigenmittelbemessungsgrundlage der Mitgliedstaaten auf 50% ihres BSP begrenzt bleiben sollte⁴⁰², tendiert in diese Richtung. Nach Art.3 Abs.1 des Beschlusses ist der Gesamtbetrag der Eigenmittel der Gemeinschaft nach oben durch einen bestimmten Prozentsatz des Gesamtbetrags des BSP der Mitgliedstaaten begrenzt. Dieser betrug gem. Art.3 Eigenmittelbeschluss vom 31.10.1994⁴⁰³ 1,27% (für das Jahr 1999). Der neue Eigenmittelbeschluss hält an dieser

³⁹⁶ 1988 lag der Anteil bei 29,1% des Gesamtvolumens, während im Zeitraum 1988/99 nur bei 16%, vgl. Die Finanzierung der EU in: Bulletin der EU Beilage 2/98 S.5, 12.

³⁹⁷ Dieser schrumpfte von 70% 1990 auf 35% 1999, vgl. Die Finanzierung der EU in: Bulletin der EU Beilage 2/98 S.5, 12.

³⁹⁸ Von 35,7% 1996 bis ca.50% 1999, vgl. Die Finanzierung der EU in: Bulletin der EU Beilage 2/98 S.5, 12.

³⁹⁹ Diese Einschätzung äußert die EU-Kommission in ihrem Bericht Die Finanzierung der EU in: Bulletin der EU Beilage 2/98 S.5, 18.

⁴⁰⁰ Großbritannien ist ein Sonderfall, da zu seinen Gunsten ein Ausgleichsmechanismus in die Eigenmittelbeschlüsse eingebaut worden ist, wonach das Vereinigte Königreich zum Ausgleich seines Haushalts Zahlungen von der EU erhält. Dennoch bleibt GB weiterhin ein großer Netto-Zahler, vgl. Die Finanzierung der EU in: Bulletin der EU Beilage 2/98 S.5, 28 f.

⁴⁰¹ Vgl. 14. Erwägungsgrund des Beschlusses des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 253 vom 07/10/2000 S. 0042 – 0046.

⁴⁰² Vgl. 9. Erwägungsgrund des Beschlusses des Rates vom 29. September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 253 vom 07/10/2000 S. 0042 – 0046.

⁴⁰³ Beschluss des Rates vom 31.10.1994 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (94/728/EG, Euratom).

Vorgabe weiterhin fest⁴⁰⁴. Der Beschluss sieht ferner in Art.2 Abs.2 weitere Einnahmen aus sonstigen Abgaben als Eigenmittel vor. Diese können aber nur dann als Eigenmittel qualifiziert werden, wenn sie im Rahmen des Verfahrens nach Art.269 2.Unterabsatz EG beschlossen worden sind.

Nicht zu verwechseln damit sind die anderen Mittelzuflüsse der Gemeinschaft nach Art.1 2.Unterabsatz des Beschlusses, der insofern den Wortlaut von Art.269 1.Unterabsatz EG wiederholt. Diese sog. „sonstigen Einnahmen“ sind solche, die bei der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft entstehen und die nicht dazu bestimmt sind, dem Haushaltsausgleich zu dienen. Aus den für den Haushalt geltenden Grundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Vollständigkeit⁴⁰⁵ und der Einheit⁴⁰⁶ sowie dem Grundsatz der Spezialität der verfügbaren Einnahmen und dem hierbei nach Art.269 S.2 EG einzuhaltenden Verfahren ist nämlich zu entnehmen, dass „sonstige Einnahmen“ die vertraglich vorgesehenen nicht ersetzen dürfen⁴⁰⁷. Damit sind in erster Linie die Steuern der Bediensteten der Gemeinschaft, Verwaltungseinnahmen wie Gebühren, Zwangsgelder, Geldbußen sowie Mitverantwortungsabgaben im Agrarbereich gemeint⁴⁰⁸.

Eine weitere Einnahmequelle stellen die spezifischen agrarordnungsrechtlichen Instrumente dar. Es handelt sich hierbei im Wesentlichen um die Zusatzabgabe⁴⁰⁹ in der MO Milch und Milcherzeugnisse, (verfallene) Kauttionen⁴¹⁰, Erlöse aus dem Verkauf der Interventionsware⁴¹¹ sowie aus der Einziehung der zu Unrecht gezahlten Beiträge⁴¹².

⁴⁰⁴ Vgl. 7.Erwägungsgrund des Beschlusses des Rates vom 29.September 2000 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (2000/597/EG, Euratom).

⁴⁰⁵ *Schoo* in: Schwarze, EU-Kommentar, Art.268 Rn.11 f.

⁴⁰⁶ *Waldhoff* in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.268 Rn.20.

⁴⁰⁷ *Bieber* in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag, Art.201 Rn.40.

⁴⁰⁸ Vgl. nur *Waldhoff* in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, Art.268 Rn.20 mit weiteren Nachweisen.

⁴⁰⁹ Art.1 der VO Nr. 3950/92 vom 28. Dezember 1992 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor, ABl. Nr. L 405 vom 31/12/1992 S. 0001 – 0005 zuletzt geändert durch die VO Nr. 603/2001 vom 28. März 2001 zur Anpassung der in Artikel 3 der VO Nr. 3950/92 über die Erhebung einer Zusatzabgabe im Milchsektor genannten Gesamtmengen, ABl. Nr. L 089 vom 29/03/2001 S. 0018 – 0021.

⁴¹⁰ VO Nr. 352/78 vom 20. Februar 1978 über die Zuweisung der im Rahmen der GAP gestellten verfallenen Kauttionen, Sicherheiten oder Garantien, ABl. Nr. L 050 vom 22/02/1978 S. 0001 – 0002. Nach Art.1 Abs.2 gilt diese VO nicht für Sicherheiten im Rahmen der Ein- und Ausfuhr sowie bei Ausschreibungen.

⁴¹¹ Art.4 der VO Nr. 1883/78 vom 2. August 1978 über die allgemeinen Regeln für die Finanzierung der Interventionen durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, ABl. Nr. L 216 vom 05/08/1978 S. 0001 – 0008.

⁴¹² Art.8 Abs.2 2.Unterabsatz der VO Nr. 1258/1999 vom 17. Mai 1999 über die Finanzierung der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0103 – 0112.

4. TEIL- MARKTORDNUNGSRECHT UND DIE OSTERWEITERUNG

Eine der Herausforderungen für das Marktordnungsrecht nach der Agenda 2000 ist die EU-Osterweiterung. Aus der oben aufgezeigten Systematik der Marktordnungen, Bereich interne Marktstützung, sowie der dort anwendbaren Instrumente sind an dieser Stelle zwei für die MOE-Länder unter dem Aspekt der Stabilisierung der Einkommen und für die EU wegen der erheblichen Budgetbelastung wichtigste aufzugreifen. Es handelt sich um die Direktzahlungen und die sog. Kleinerzeugerregelung, wobei die letzte lediglich eine pauschalierte Form der Direktzahlungen darstellt⁴¹³. Aus der Sicht der EU ist das Instrument der Direktzahlung besonders problematisch, da die Beschlüsse im Rahmen der Agenda 2000 hierzu keine ausdrückliche Regelung enthalten und die Ausgabenhöchstgrenzen diese nicht in dem nun immer mehr relevant werdenden Umfang berücksichtigen⁴¹⁴. In der Diskussion über die Erstreckung dieser Zahlungen auf die Bewerberstaaten lassen sich drei Positionen ausmachen, die von der völligen Verweigerung bis zur vollständigen Übertragung dieser Leistungen auf die MOE-Staaten reichen⁴¹⁵. Die EU-Kommission steht auf dem Standpunkt, die Direktzahlungen seien ein Teil des gemeinschaftlichen Besitzstandes der Gemeinschaft und müssten daher auch den Bewerberländern zugute kommen. Die einzige Einschränkung besteht darin, die Zahlungen gestaffelt ab 25% in 2002 bis 100% in 2013 zu gewähren⁴¹⁶.

Unabhängig von der Tatsache, dass die Direktzahlungen einen integralen Teil des Besitzstandes der EU darstellen⁴¹⁷, ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Erweiterung der Zollunion⁴¹⁸ die Frage nach den Direktzahlungen unterschiedlich beantwortet werden kann. Der Abschluss der Beitrittsverträge böte insofern die Möglichkeit, die Zahlungen von einer Reihe von Kriterien abhängig zu machen bzw. bis

⁴¹³ VO Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001 zur Änderung der VO Nr. 1259/1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP, ABl. Nr. L 173 vom 27/06/2001 S. 0001 – 0004.

⁴¹⁴ *Lippert*, Alternative Sichtweisen zur Agenda 2000, in: Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S.39, 46f., Positionspapier der EU-Kommission, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, S.5f.

⁴¹⁵ Vgl. Position der EU-Nettozahler (Deutschland, Niederlande, Großbritannien und Schweden), Frankreich sowie der anderen EU-Länder sowie der EU-Kommission Handelsblatt vom 6.2.2002 S.1, FAZ vom 17.06.2002 S.2, FAZ vom 11.07.2002 S.2.

⁴¹⁶ Vgl. FAZ vom 17.06.2002 S.2 und Positionspapier der EU-Kommission, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, S.7f.

⁴¹⁷ Sie sind Teil der Subventionspolitik der EU und fest im Preissstützungssystem der GAP verankert, vgl. oben 2.Kapitel 2.Teil B I 3 und 5.

⁴¹⁸ Hierzu siehe weiter unten 4.Kapitel 3.Teil.

zu 10 Jahre⁴¹⁹ völlig auszuschließen, sofern die Beitrittsländer damit einverstanden sind. Dass es politisch allerdings undurchsetzbar sein dürfte, liegt auf der Hand.

Geht man demzufolge von der Anwendbarkeit der Vorschriften über die Direktzahlungen in den neuen Beitrittsländern aus, so wäre der Frage nachzugehen, ob unter dem derzeitigen Regime des Marktordnungsrechts nach der Agenda 2000 die EU-Erweiterung vollzogen werden kann. Dieser im Mittelpunkt der Diskussionen⁴²⁰ stehende Aspekt der Finanzierbarkeit der Erweiterung lässt sich allerdings nur unter ökonomischen Aspekten und, zum jetzigen Zeitpunkt, auch nur mit Hilfe von quantitativen Analyse-Instrumenten aufzeigen. Das entscheidende Kriterium hierbei ist die bereits oben genannte Eigenmittelobergrenze von 1,27%. Nach den Berechnungen der EU-Kommission wird diese in der Zeitspanne 2000-06 beim Beitritt von sechs Kandidaten nicht überschritten, wobei zu beachten ist, dass die Eigenmittelobergrenze dynamisch ist und sich mit dem wirtschaftlichen Wachstum sowie mit der Erweiterung um die MOE-Länder entsprechend erhöht⁴²¹. Diese Prognose gilt auch für den geplanten Beitritt von zwölf (zehn⁴²² und zwei⁴²³) Kandidaten, bei dem die Gesamtbelastung des EU-Haushalts für 2006 mit 1,02% des Bruttoinlandsprodukts (EU-21) angegeben wird⁴²⁴.

⁴¹⁹ Diese Frist ergibt sich aus Art.XXXIV:5 GATT. Hervorzuheben ist auch der Umstand, dass die Umgestaltung der Zollunion in einen Gemeinsamen Markt als eine weitere Integrationsstufe vom GATT nicht mehr erfasst wird, vgl. *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.42.

⁴²⁰ Vgl. nur oben in diesem Abschnitt

⁴²¹ Vgl. *Guth*, Die Europäische Union: Bilanz und Perspektiven, in: Caesar/Scharrer, Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S. 69, 75f.

⁴²² Es handelt sich um die Staaten der Luxemburg-Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern), der Helsinki-Gruppe (Lettland, Litauen und die Slowakei) sowie Malta, die bereits Verhandlungen mit der EU führen.

⁴²³ Bulgarien und Rumänien, wobei die Verhandlungen mit diesen Ländern noch nicht eröffnet wurden, vgl. Positionspapier der EU-Kommission, Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, S.2.

⁴²⁴ *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.185

3.Kapitel – Das europäische Marktordnungsrecht und die Welthandelsordnung

1.TEIL: GATT UND DIE WTO

A. Einleitung

Die 8.Verhandlungsrunde der GATT-Mitgliedstaaten, eingeleitet und eröffnet in Punta del Este in Uruguay am 15. September 1986 und abgeschlossen am 15. April 1994 in Marrakesch, sollte den Beginn einer neuen Ära in der Welthandelsordnung kennzeichnen. Die Gründung einer neuen Institution, der Welthandelsorganisation (WTO – World Trade Organization), stellte den bisherigen Rechtsrahmen für den Welthandel auf eine neue Grundlage. Die WTO löste das GATT 1947⁴²⁵ ab, das bis dahin nur in Form eines provisorischen Vertragswerkes existiert hatte, und fasste die drei wichtigsten multilateralen Abkommen (GATT⁴²⁶, GATS⁴²⁷ und TRIPS⁴²⁸) zusammen. Sie wurde nun eine völkerrechtlich etablierte Einrichtung mit einer Ministerkonferenz, einem Allgemeinen Rat, einer Generaldirektion und einer Vielzahl an Nebenorganen⁴²⁹, die eine weltweite Anerkennung fand, und die einen wichtigen Schritt in Richtung eines global integrierten Rechts des Austausches von Waren, Dienstleistungen, Investitionen und Zahlungen bedeutete. Durch die Aufnahme Chinas als 144. WTO-Mitgliedstaat⁴³⁰ in die WTO kann insofern von einem Versuch der Errichtung einer universellen Welthandelsordnung gesprochen werden⁴³¹.

Seit dem Inkrafttreten des WTO-Vertragswerkes am 1. Januar 1995 fanden bereits vier WTO-Ministerkonferenzen statt, wobei die letzte in Doha, Katar zwischen dem 9. und 13. November 2001 abgehalten wurde. Während der Verhandlungen stand vor allem das Thema der Landwirtschaft im Mittelpunkt des Interesses. Nachdem die Uruguay-Runde 1994 die Landwirtschaft in die Welthandelsordnung implementiert und

⁴²⁵ Nach Art.II Nr.4 des Abkommens zur Errichtung der WTO besteht zwischen dem GATT 1947 und GATT 1994 ein rechtlicher Unterschied dergestalt, dass beide Regelwerke parallel angewandt werden, wobei allerdings im Konfliktfall die Vorschriften des WTO-Übereinkommens nach Art.XVI Nr.3 des Abkommens zur Errichtung der WTO vorgehen, vgl. *Ipsen*, Völkerrecht, 10. Kapitel Rn.43; *Moore*, The Decisions Bridging the GATT '47 and the WTO-Agreement, AJIL 1996, 317 ff.; *Hummer/Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, S.319.

⁴²⁶ Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

⁴²⁷ Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, GATS (Agreement on Trade and Services).

⁴²⁸ Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums, TRIPS (Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods).

⁴²⁹ *Senti*, WTO, Rn.268.

⁴³⁰ http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr253_e.htm.

⁴³¹ So auch *Rodi*, Subventionsordnung, S.116.

den Mitgliedstaaten eine Reihe von Zugeständnissen abgerungen hatte⁴³², sollte die Erfüllung dieser Verpflichtungen nach Ablauf der Umsetzungsfrist⁴³³ einer ersten Prüfung unterzogen und die weitere Liberalisierung der Landwirtschaftsordnung eingeleitet werden. Insbesondere die Länder der „Cairns“-Gruppe traten dafür ein, den Bereich der Landwirtschaft vollständig in das GATT-Regelwerk einzugliedern, womit in erster Linie der völlige Abbau der Stützungsmaßnahmen gemeint war. Die Schwierigkeit in der Integration der Landwirtschaft in den allgemeinen durch das Prinzip des „weltfreieren“⁴³⁴ Handels geprägten GATT-Rechtsrahmen hat Franz Fischler, Mitglied der EU-Kommission, zuständig für den Bereich der Landwirtschaft, in seiner Rede in Doha am 10. November 2001 wie folgt umschrieben: „Die Landwirtschaft kann nicht wie andere Wirtschaftssektoren behandelt werden, denn ihre Rolle geht weit über die Lebensmittelproduktion hinaus. So spielt dieser Sektor eine spezifische Rolle in der Entwicklung des ländlichen Raumes, Erhaltung der Umwelt und in der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung.“

B. Das Prinzip des weltfreien Handels im GATT

Die Integration der Landwirtschaft in die WTO-Ordnung impliziert die völlige Liberalisierung des Welthandels mit Agrarerzeugnissen. Dieses gilt aber insoweit, als die WTO selbst diesem Prinzip unterworfen ist.

Nach der Freihandelstheorie gilt es, über den völligen Abbau von Zöllen, mengenmäßigen Beschränkungen und sonstigen Behinderungen eine vollständige Liberalisierung des internationalen Handels zu erreichen. Um den durch die Preisdifferenzen verursachten Konkurrenzkampf der Staaten zu verhindern, müssen sich diese auf die Produktion jener Güter spezialisieren, die am jeweiligen Standort am günstigsten zu erzeugen sind. Hierdurch wird eine Spezialisierung erreicht, die über die größeren Absatzmöglichkeiten eine erhebliche Kostensenkung bewirken kann. Der Intensivierung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs kann durch die Rationalisierung und den wirkungsvolleren Einsatz der Produktionsfaktoren begegnet werden⁴³⁵. Diese theoretische Funktionsweise des Freihandels illustriert zugleich aber seine

⁴³² *Schwar*, Die Agrarverhandlungen in der GATT-Uruguay Runde, in: Austrian Journal of public and international Law 1995 Band 49 S.183 ff.

⁴³³ Art.20 - Anhang 1A der multilateralen Verhandlungen 1986-1994 - Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022-0039.

⁴³⁴ Siehe weiter unten 3.Kapitel 1.Teil B.

⁴³⁵ *Willemsen*, Wettbewerbstheorie-Wettbewerbspolitik, S.100.

Unvollkommenheit. Denn die freie Außenhandelspolitik eines Staates basiert nicht ausschließlich auf dem Prinzip der Gewinn- oder Einkommensmaximierung. Für die Einführung der Handelshemmnisse waren in der Vergangenheit nämlich oft Gründe der Einkommenssicherung verantwortlich und heute sind es meist staats- und sozialpolitische Erwägungen. Übersehen wird darüber hinaus das Argument, dass die Änderungen der Volkswirtschaften sich nicht kurzfristig und störungsfrei vollziehen lassen können⁴³⁶. Die Notwendigkeit des Anpassungsprozesses mit der damit einhergehenden Arbeitslosigkeit⁴³⁷ lässt sich zwar mit der künftigen Wohlstandssteigerung rechtfertigen. Indes ist es mehr eine Frage des „politisch Machbaren“ als des „ökonomisch Erwünschten“, ob und vor allem in welcher Weise der Wandel in Richtung der völligen Handelsliberalisierung verwirklicht werden kann.

Zwischen diesen beiden Polen, dem Freihandel und den Handelsschranken (Protektionismus), setzte das GATT '47 an, das nach dem Willen der Vertragspartner letztlich auf die Verwirklichung eines *freieren* Handels gerichtet war⁴³⁸. Es ging in der Grundkonzeption von der Senkung der Zölle und nicht von deren vollständigem Abbau aus, verbot aber in Art.XI GATT '47 die nichttarifären Handelshemmnisse. Der Grund hierfür lässt sich mit folgenden Worten beschreiben: „Der Protektionismus soll sich wenn immer möglich der Zölle bedienen, nicht aber der Devisenzuteilungen, der Mengenkontingente, der administrativen Behinderungen und ähnlicher Mittel, die sich „im Schutze der Dunkelheit“ anwenden lassen“⁴³⁹. Die weitreichenden Ausnahmen von diesem Verbot, insbesondere im Bereich der Landwirtschaft, machten dort diesen Ansatz wieder zunichte⁴⁴⁰. Durch die Übernahme dieses Regelwerks in die WTO⁴⁴¹ steht nun auch diese und das neue GATT in dieser Tradition. Sie gehen aber einen Schritt weiter und versuchen, durch die Beseitigung bzw. Überführung der nichttarifären Handelshemmnisse in feste Zölle mit deren anschließender Senkung⁴⁴² das Prinzip des *freieren* Handels auch in den Bereichen wirken zu lassen, die bisher von der Geltung des GATT weitgehend unberührt geblieben sind.

⁴³⁶ Willemsen, Wettbewerbstheorie-Wettbewerbspolitik, S.100.

⁴³⁷ Senti, WTO, Rn.487.

⁴³⁸ Heiduk, Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD, S.101 f.

⁴³⁹ Küng, Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), S.17 f.

⁴⁴⁰ Dam, The GATT, Law and International Economic Organization, S.257 ff.

⁴⁴¹ Siehe unten 3.Kapitel 1. Teil C.

⁴⁴² So zum Beispiel im Bereich der Landwirtschaft vgl. Abkommen über die Landwirtschaft in: Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994), Anhang 1 - Anhang 1A - Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022 – 0039.

C. WTO – Aufbau, Grundprinzipien und Auslegungsmethoden

I. Aufbau

Für die nachfolgende Fragestellung betreffend die Zugeständnisse der WTO-Mitgliedstaaten im Agrarsektor sowie die Systematik der maßgeblichen Vorschriften ist es unerlässlich, den Aufbau der WTO zu skizzieren.

Die WTO-Rechtsordnung umfasst drei multilaterale Abkommen: GATT, GATS und TRIPS, die im Anhang 1 des Abkommens zur Errichtung der WTO (WTO-Abkommen) entsprechend unter 1A, 1B und 1C zusammengefasst sind. Den institutionellen Rahmen⁴⁴³ bildet die Welthandelsorganisation, deren Funktionen nach Art.III:1 und Art.III:2 WTO-Abkommen darin bestehen, einerseits die Implementierung und die Verwaltung der WTO-Übereinkünfte zu unterstützen und andererseits ein Forum für Verhandlungen zwischen den WTO-Parteien darzubieten⁴⁴⁴. Dem Anhang 1A ist eine allgemeine Auslegungsklausel vorangestellt, wonach beim Vorliegen eines Widerspruchs⁴⁴⁵ zwischen den Bestimmungen des GATT '94 und den Vorschriften einer anderen Übereinkunft in Anhang 1A des WTO-Abkommens die Letzteren maßgeblich sind.

Der Anhang 1A besteht aus:

- GATT '94, der sich nach Nr.1 lit. a) bis d) zusammensetzt aus
 - o Bestimmungen des GATT '47,
 - o den aufgrund des GATT '47 eingeführten Rechtsinstrumenten,
 - o sechs Interpretationserklärungen betreffend GATT '94
 - o dem Marrakesch Protokoll zum GATT 1994⁴⁴⁶ sowie
- 12 als Übereinkommen (Agreements)⁴⁴⁷ gekennzeichneten vertraglichen Regelungen
 - o Übereinkommen über die Landwirtschaft (Agreement on Agriculture)⁴⁴⁸

⁴⁴³ Vgl. Art.II:1 Agreement establishing the WTO, "The WTO should provide the common institutional framework [...]".

⁴⁴⁴ Vgl. dazu *Stoll*, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, ZaöRV 94, 241, 258.

⁴⁴⁵ Eine ähnliche Kollisionsklausel enthält das WTO-Abkommen in Art.XVI:3, wonach beim Widerspruch zwischen dem WTO-Abkommen und den multilateralen Handelsabkommen die Letzteren Vorrang haben.

⁴⁴⁶ Das Marrakesch Protokoll zum GATT '94 enthält Regelungen betreffend die Konzessionslisten („schedules“ or „lists of commitments“), in denen die von WTO-Mitgliedern übernommenen konkreten Zugeständnisse und Verpflichtungen normiert sind, vgl. Nr.1 des Protokolls. Diese sind verfügbar unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm.

⁴⁴⁷ Vollständige Aufzählung aller Abkommen in: *Stoll*, WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, ZaöRV 94, 241, 252 f.

- Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)
- Übereinkommen über Textilwaren und Bekleidung (Agreement on Textiles and Clothing)
- Übereinkommen über die technischen Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade)
- Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (Agreement on Trade-Related Investment Measures)
- Übereinkommen zur Durchführung des Art.VI des GATT '94 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (*antidumping*))
- Übereinkommen zur Durchführung des Art.VII des GATT '94 (Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (*customs valuation*))
- Übereinkommen über Kontrollen vor dem Versand (Agreement on Preshipment Inspection)
- Übereinkommen über Ursprungsregeln (Agreement on Rules of Origin)
- Übereinkommen über Einfuhrlicenzverfahren (Agreement on Import Licensing Procedures)
- Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen – SCM-Abkommen (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)⁴⁴⁹
- Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (Agreement on Safeguards)

Der Anhang 2 des WTO-Abkommens enthält die Vereinbarung über die Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten⁴⁵⁰ (nachfolgend: Streitbeilegungsvereinbarung), die nach Art.1 Abs.1 i.V.m. dem Anhang 1 der Streitbeilegungsvereinbarung für die darin enthaltenen Abkommen gilt. Der Anhang 3 fasst den Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik zusammen, dessen Ziel ist,

⁴⁴⁸ Englische Fassung verfügbar unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf, die deutsche Übersetzung ist in den multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994), Anhang 1- Anhang 1A -Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO- "GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022 – 0039 abgedruckt.

⁴⁴⁹ Englische Fassung unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf, deutsche Fassung in: 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0156 – 0183.

⁴⁵⁰ Die deutsche Fassung ist abgedruckt in: auch 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S.0234 – 250.

zur besseren Einhaltung der Regeln, Disziplinen und Verpflichtungen der Abkommen durch regelmäßige Beratungen der Mitglieder beizutragen. Im Anhang 4 sind vier plurilaterale Handelsabkommen (ehemalige GATT '47-Kodizes) über den Handel mit zivilen Luftfahrzeugen, das öffentliche Auftragswesen und den Handel mit Milchprodukten niedergelegt, die lediglich die Staaten binden, die ihnen beigetreten sind.

II. Grundprinzipien

Der wichtigste gemeinsame Inhalt der Abkommen ist die Zielsetzung, die Meistbegünstigung, die Reziprozität sowie die Transparenz der Vertragsbestimmungen⁴⁵¹.

Die gemeinsamen Ziele der Vertragsparteien finden sich in der Präambel zum WTO-Abkommen. Absatz 1 der Präambel verweist auf die Absicht der Vertragsstaaten, über die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen die Erhöhung des Lebensstandards, Sicherung der Vollbeschäftigung sowie die Ausweitung der Produktion und des Handels mit Waren und Dienstleistungen anzustreben. Die Erreichung dieser Ziele kann nach Abs.3 der Präambel mit Hilfe der gegenseitig nichtdiskriminierenden Marktöffnung und des Zollabbaus sowie anderer Handelsschranken sichergestellt werden. Zu diesem Zweck muss ein integriertes, funktionsfähigeres und dauerhafteres Handelssystem geschaffen werden, das die Ergebnisse der früheren Handelsliberalisierungsmaßnahmen mit umfasst⁴⁵². Die darin erklärten Ziele sind kein bindendes Recht, sie bilden jedoch die Grundlage und geben die Grundausrichtung für das folgende Vertragswerk vor.

Die Grunderkenntnis des GATT, wonach der freie Handelsverkehr zur bestmöglichen Nutzung der Produktionsstandorte führt und dies die Entwicklung des Wohlstandes in allen Staaten fördert, gilt nach dem oben Ausgeführten auch für die WTO-Ordnung. Die Meistbegünstigungsklausel („*most favored nation clause*“ – mfn-Klausel) setzt diese nämlich in ein Gebot um, das die Grundverhaltensweise aller Mitgliedstaaten regelt. Die mfn-Klausel besagt nämlich, dass alle Vorteile, Vergünstigungen, Befreiungen und Rechte, die die Vertragsparteien im Handel mit den in den drei multilateralen Abkommen, GATT, GATS und TRIPS genannten

⁴⁵¹ Daneben auch Inländerprinzip, Abbau der tarifären und nicht tarifären Handelshemmnisse, Begünstigung der Entwicklungsländer sowie der Umweltschutz, vgl. *Senti*, WTO, Rn.366.

⁴⁵² Vgl. die Präambel in: Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994), (WTO GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0003 – 0009, auch *Senti*, WTO, Rn.367 ff.

Regelungsgegenständen einem anderen Handelspartner zugestehen, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichen oder gleichartigen Handelsgegenstände allen anderen WTO-Vertragsparteien auch zu gewähren sind⁴⁵³. Es geht demnach weniger um die vollständige Abschaffung der Handelshemmnisse im Sinne der Freihandelstheorie als vielmehr um eine Gleichbehandlung der Vertragsparteien bei Ein- und Ausfuhr der Handelswaren⁴⁵⁴.

Die Schaffung der Transparenz in der Welthandelsordnung sorgt für die ungehinderte Verwirklichung der Grundziele der WTO. Es handelt sich zum einen um den wechselseitigen Fluss an Informationen zwischen den Staaten, die einerseits ohne hinreichende Kenntnis von Vorschriften ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und andererseits sich gegenseitig nicht kontrollieren können. Zum anderen geht es um den Informationsaustausch zwischen den WTO-Mitgliedstaaten und der WTO als Organisation. Nur bei Gewährleistung des Letzteren kann die WTO ihre Aufgaben wahrnehmen und diese im Interesse aller Mitglieder erfüllen⁴⁵⁵. Diesem Gebot dienen auch die im Rahmen des Agrarabkommens eingereichten Konzessionslisten über die Stützung der Agrarerzeugnisse in den Mitgliedsländern⁴⁵⁶. Im Rahmen des SCM-Abkommens können die Mitglieder beispielsweise nach Art.9.1 aufgefordert werden, Informationen über möglicherweise unzulässige Subventionen vorzulegen.

Nach dem Prinzip der Reziprozität sind die Mitglieder gehalten, aufgrund der Übernahme der gleichen Rechte und Pflichten zum gegenseitigen Ausgleich der Vor- und Nachteile beizutragen. Die Geltung dieses Grundsatzes erstreckt sich nicht nur auf die drei multilateralen Grundabkommen, sondern auch auf die Zusatzabkommen⁴⁵⁷. So spricht das Agrarabkommen in der Präambel von der Schaffung eines „fairen“⁴⁵⁸, mithin eines durch die gegenseitige Rücksichtnahme geprägten, Agrarhandelssystems.

III. Geltung der völkerrechtlichen Auslegungsregeln

Für die nachfolgende Untersuchung der WTO-Konformität der einzelnen Steuerungsinstrumente sowie deren Begriffsbestimmung im WTO-Recht ist es

⁴⁵³ Genauer siehe *Senti*, WTO, Rn.376.

⁴⁵⁴ Zur mfn-Klausel siehe *Zinser*, Das GATT und die Meistbegünstigung, S. 40 ff.; *Senti*, WTO, Rn.373 ff.

⁴⁵⁵ *Senti*, WTO, Rn.451; *Jackson*, World Trade and The Law of GATT, S.255 ff. und 499 ff., *Brößkamp*, Meistbegünstigung und Gegenseitigkeit im GATT, S. 58 ff.

⁴⁵⁶ Vgl. 3.Kapitel 2.Teil C II.

⁴⁵⁷ *Senti*, WTO, Rn.465.

⁴⁵⁸ Vgl. Absatz 2 der Präambel zum Agrarabkommen in: Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay Runde (1986- 1994), Anhang 1 - Anhang 1A -Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022 – 0039.

erforderlich darzustellen, welche Interpretationsmethoden innerhalb des GATT und der WTO-Abkommen zu gelten haben. Diese richten sich in erster Linie nach der Rechtsnatur dieser Abkommen, die hier allesamt als völkerrechtliche Verträge anzusehen sind. Bei den WTO-Abkommen steht der völkerrechtliche Charakter dieser Verträge außer Frage. Das GATT '47 bestand hingegen bis zur Gründung der WTO als eine Art Provisorium⁴⁵⁹, das aber dem Wesen nach einen multilateralen (völkerrechtlichen) Vertrag darstellte⁴⁶⁰. Die Einbettung des GATT in einen institutionalisierten Rechtsrahmen der WTO hat an dem Rechtscharakter des GATT als völkerrechtlichen Vertrag nichts geändert⁴⁶¹.

Für die Auslegung der völkerrechtlichen Regelungen ist das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Wiener Vertragskonvention - WVK)⁴⁶² von besonderer Bedeutung. Dieses stellt eine Kodifizierung der allgemeinen Auslegungsgrundsätze im Sinne des objektiven Ansatzes dar, wonach nicht der Parteiwille sondern der Vertragstext maßgeblich ist⁴⁶³. Vor dem Inkrafttreten der WVK war nach der überwiegenden Auffassung⁴⁶⁴ ebenfalls der jeweilige Vertragstext die Grundlage der Auslegung, im Rahmen deren der Wortlaut, die Systematik sowie der Sinn und Zweck maßgeblich für die Anwendbarkeit der fraglichen Normen waren.

Stellt man darauf ab, dass das GATT '47 1994 in das GATT '94 implementiert worden und das Agrarabkommen 1995 in Kraft getreten ist, so ist die WVK nach Art.4 auf beide anwendbar, da sie zeitlich früher als die beiden Regelwerke in Kraft getreten ist. Das GATT '94 und mit diesem auch das Agrarabkommen sind ferner als völkerrechtliche Abkommen ausgestaltet, sodass der sachliche Anwendungsbereich der WVK nach Art.5 ebenfalls eröffnet ist. Die Anwendbarkeit und Geltung der sonst für andere völkerrechtliche Abkommen verbindlichen Interpretationsregeln wird darüber hinaus in Art.3.2 Streitbeilegungsvereinbarung ausdrücklich hervorgehoben. Nach

⁴⁵⁹ *Meng*, WTO-Recht als Steuerungsmechanismus der Neuen Welthandelsordnung, in: Klein/Meng/Rode, Die Neue Welthandelsordnung der WTO, S.19, 37.

⁴⁶⁰ *Ipsen*, Völkerrecht, §44 Rn.34; Ob daneben GATT als eine internationale Organisation zu begreifen ist, vgl. einerseits (verneinend) *Hahn*, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, S.19, *Meng*, WTO-Recht als Steuerungsmechanismus der Neuen Welthandelsordnung, in: Klein/Meng/Rode, Die Neue Welthandelsordnung der WTO, S.19, 37, *Brößkamp*, Meistbegünstigung und Gegenseitigkeit im GATT, S.15; andererseits *Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S.261 ff., *Jackson*, Restructuring the GATT System, S.18 ff.

⁴⁶¹ *Meng*, WTO-Recht als Steuerungsmechanismus der Neuen Welthandelsordnung, in: Klein/Meng/Rode, Die Neue Welthandelsordnung der WTO, S.19, 35.

⁴⁶² In der deutschen Fassung ist das WVK in BGBl Teil II 1985 S.926 abgedruckt.

⁴⁶³ *Schoch*, Unbestimmte Rechtsbegriffe im Rahmen des GATT, S.82; *Benedek*, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S.143; zur Auslegungsmethoden bei völkerrechtlichen Verträgen allgemein vgl. *Ipsen*, Völkerrecht, §11 Rn.4; *Doehring*, Völkerrecht, Rn.393.

⁴⁶⁴ Vgl. nur *Ipsen*, Völkerrecht, §11 Rn.4 ff.

Art.31 WVK ist das GATT-Vertragswerk nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes zu interpretieren⁴⁶⁵.

Demnach sind die WTO-Abkommen nach der grammatischen, systematischen sowie teleologischen Methode auszulegen⁴⁶⁶.

D. Die relevanten Vorschriften und die authentische Fassung

Die während der Uruguay-Runde 1994 übernommenen Verpflichtungen der WTO-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Agrarmarktordnung wurden im Abkommen über die Landwirtschaft⁴⁶⁷ (Agrarabkommen) niedergelegt. Die hiervon anvisierten Ziele lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

- Marktöffnung, Tarifierung und Zollabbau (Art.4 und 5 Agrarabkommen)
- Abbau der internen Preisstützung (Art.6 und 7 Agrarabkommen) und
- Begrenzung der Exportmengen und –erstattungen (Art.8 bis 11 Agrarabkommen).

Daneben gilt umfassend das GATT-Regelwerk als der rechtliche Rahmen für die Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Agrarmarktordnung.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht gilt die im Anhang 2 des WTO-Abkommens zusammengefasste Streitbeilegungsvereinbarung. Der Geltungsbereich dieser wird in den ersten zwei Anhängen erläutert. Hiernach gilt sie nach Anhang 1 für alle multi- und plurilateralen Abkommen, die im Anhang 1 des WTO-Abkommens aufgeführt sind, einschließlich des WTO-Abkommens sowie der Streitbeilegungsvereinbarung. Nach Art.1 Abs.2 in Verbindung mit Anhang 2 Streitbeilegungsvereinbarung werden deren Vorschriften durch Spezialregelungen in den jeweiligen Abkommen ergänzt bzw. modifiziert.

Die authentische und verbindliche Fassung des GATT '94 besteht nach Nr.2 lit. c) i) Anhang 1A über multilaterale Handelsübereinkünfte in der englischen,

⁴⁶⁵ Vgl. nur WT/DS69/R Nr.278 f.: "To clarify the interpretation of the terms further, it is also appropriate to examine the context, object and purpose of the provision"; WT/DS103 und 113/R; *Ipsen*, Völkerrecht, §11 Rn.9.

⁴⁶⁶ So auch *Pitschas*, Ausführsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 215.

⁴⁶⁷ Agreement on Agriculture, Die multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994), Anhang 1 - Anhang 1A -Übereinkommen über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0022 – 0039.

französischen und spanischen Sprachversion⁴⁶⁸. Zu klären bleibt, welche sprachliche Fassung für das Agrarabkommen verbindlich ist, denn dieses regelt diese Frage nicht. Einen Aufschluss über den authentischen Wortlaut gibt die Allgemeine Auslegungsregel zum Anhang 1 A. Danach sind im Konfliktfalle zwischen dem GATT und den Bestimmungen der anderen in Anhang 1A WTO-Abkommen enthaltenen Übereinkünfte die Vorschriften der Letzteren maßgeblich. Da das Agrarabkommen keine hiervon abweichende Regelung beinhaltet, bedeutet das im Umkehrschluss, dass auch für das Agrarabkommen die gleichen sprachlichen Fassungen wie für das GATT gelten. Darüber hinaus sieht Art.3 Abs.1 Agrarabkommen die Einbindung der Zugeständnisse und Verpflichtungen bezüglich der Ausfuhrsubventionen in das GATT '94 vor. Ohne eine ausdrückliche Sprachregelung unterliegen sie daher dem Regime des GATT-Regelwerks und dessen sprachlicher Regelung⁴⁶⁹.

E. Begriff der landwirtschaftlichen Erzeugnisse

Das Agrarabkommen regelt in Art.1 lit. b) betreffend die allgemeinen Begriffsbestimmungen zunächst nur, was ein „landwirtschaftliches Grunderzeugnis“ in Bezug auf die Verpflichtung zur Reduzierung der internen Stützung ist. Darüber hinaus enthält diese Vorschrift aber eine Verweisung auf Erzeugnisse, die in den Listen des jeweiligen Mitgliedstaats sowie im diesbezüglichen Quellenmaterial enthalten sind. Eine erste Erläuterung über die vom Regelungsbereich erfassten Produkte gibt Art.2 Agrarabkommen. Danach gilt das Abkommen für die Erzeugnisse und Erzeugnisgruppen, die im Anhang 1 zum Agrarabkommen aufgeführt sind. So fallen hierunter in erster Linie die Kapitel 1 bis 24⁴⁷⁰ des Harmonisierten Systems (HS)⁴⁷¹ mit Getreide und Getreideerzeugnissen⁴⁷² sowie eine Reihe einzeln aufgelisteter Produkte, wie zum Beispiel Rohbaumwolle, Flachs und Hanf⁴⁷³.

⁴⁶⁸ Vgl. General Agreement on Tariffs and Trade unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06gatt.pdf; auch 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0011 – 0021.

⁴⁶⁹ Das gleiche gilt für das SCM-Abkommen.

⁴⁷⁰ Ausgenommen Fische und Erzeugnisse daraus vgl. Anhang 1 Nr.1 lit. i).

⁴⁷¹ Das HS ist ein Teil des Gemeinsamen Zolltarifs (GZT) vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II 2.

⁴⁷² Vgl. Kapitel 10 der VO Nr. 2031/2001 vom 6. August 2001 zur Änderung des Anhangs I der VO Nr. 2658/87 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif, ABl. Nr. L 279 vom 23/10/2001 S. 0001 – 0944.

⁴⁷³ Vgl. Anhang 1 Agrarabkommen: HS-Nr. 2905 43 (Mannitol), HS-Nr. 2905 44 (Glucitoli (Sorbit)), HS-Nr. 3301 (Ätherische Öle), HS-Nr. 3501-3505 (Eiweißstoffe, modifizierte Stärken, Klebstoffe), HS-Nr.380910 (Appretur- oder Endausrüstungsmittel), HS-Nr. 382360 (Sorbit, anderweit weder

2. TEIL – DAS ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE LANDWIRTSCHAFT (AGRARABKOMMEN)

Das Agrarabkommen ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen der GATT-Vertragsparteien, im Bereich der Landwirtschaft dieselben Regeln gelten zu lassen, die auch für sonstige Erzeugnisse anwendbar sind. Bis zum Inkrafttreten dieses Abkommens war die Landwirtschaft weitgehend aus dem Geltungsbereich des GATT-Regelwerks ausgenommen⁴⁷⁴, sodass es für die GATT-Mitgliedstaaten ein leichtes war, Handelsschranken in diesem Sektor soweit auszubauen, als dies erforderlich war, um den Warenfluss aus den Drittstaaten auf die nationalen Märkte zu verhindern. Der Handel mit den landwirtschaftlichen Erzeugnissen beschränkte sich infolgedessen oftmals nur auf die Warenausfuhr; der Import von Waren, die auf den heimischen Märkten in ausreichendem Maße zur Verfügung standen, kam so fast vollständig zum Erliegen. Der im Gegenzug extensiv betriebenen Förderung der Ausfuhr in die Drittländer durch die Ausfuhrsubventionen konnte mit GATT-rechtlichen Mitteln kaum Einhalt geboten werden. Denn nach Art.XVI:3 GATT '47 war für die GATT-Widrigkeit erforderlich, dass die Gewährung derartiger Subventionen zu einem mehr als „angemessenen Anteil“ der jeweiligen GATT-Partei am Welthandel mit dem subventionierten Produkt führt. Ein solcher Nachweis konnte jedoch nur selten erbracht werden⁴⁷⁵. Diese unbefriedigende Rechtslage führte dazu, dass gerade die GATT-Mitgliedstaaten, die auf die Exporte ihrer Erzeugnisse angewiesen waren, die Forderung erhoben, die Landwirtschaft den GATT-Regeln zu unterstellen. Der in der Uruguay-Runde gefundene Kompromiss, das Agrarabkommen, zeichnet sich in erster Linie durch Regelungen in den Sektoren interne Stützung (unter A), Marktzugang (unter B) und Ausfuhrsubventionen (unter C) aus. An diesen drei Kernbereichen wird die Übereinstimmung der europäischen Marktlenkungsinstrumente mit den Vorgaben des Agrarabkommens untersucht.

A. Interne Marktstützung

Das erste Hauptanliegen des Agrarabkommens ist die interne Marktstützung. Diese umfasst ein System nationaler Maßnahmen, deren Funktion darin besteht, die

genannt noch inbegriffen), HS-Nrn. 4101-4103 (Häute und Felle), HS-Nr. 4301 (Pelzfelle, roh), HS-Nrn. 5001-5003 (Rohseide und Abfälle von Seide), HS-Nrn. 5101-5103 (Wolle und feine und grobe Tierhaare).

⁴⁷⁴ Vgl. 1.Kapitel

⁴⁷⁵ *Pitschas*, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 206 mit weiteren Nachweisen.

inländische Landwirtschaft über produktspezifische Preis- und Absatzhilfen zu unterstützen.

Art.6 und 7 Agrarabkommen teilen diese Maßnahmen in drei Gruppen ein:

- Die erste bezieht sich nach Art.6 Abs.1 auf Preisvorschriften, die den Verbrauchern zu Gunsten der Produktion auferlegt werden und deshalb einer Senkungsverpflichtung zu unterziehen sind („*amber box*“- auch „*yellow box*“-Maßnahmen).
- Die zweite betrifft Stützungsregelungen, die nach Art.6 Abs.1 in Verbindung mit Anhang 2 Agrarabkommen nicht bzw. nur geringfügig den Produktionsprozess beeinflussen⁴⁷⁶ und von der Senkungsverpflichtung ausgenommen sind („*green box*“-Maßnahmen).
- Die dritte umfasst nach Art.6 Abs.5 Agrarabkommen Direktzahlungen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen, die der Verpflichtung zur Senkung der internen Stützung dann nicht unterliegen, wenn die Zahlungen auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen sind oder die Zahlungen auf der Grundlage von 85 Prozent oder weniger der Grunderzeugungsmenge erfolgen oder Lebendviehprämien auf der Grundlage einer festgesetzten Bestandsgröße gezahlt werden („*blue box*“-Maßnahmen).

Die bei den „*amber-* und „*blue-box*“-Maßnahmen erwähnte Senkungsverpflichtung gilt ferner nicht, wenn trotz des festgestellten Produktionseinflusses die Stützung weniger als 5% des Produktionswertes eines einzelnen Produktes oder weniger als 5% des gesamten Erzeugnisses beträgt („*de-minimis*“-Klausel⁴⁷⁷). Die Berechnung der zu reduzierenden Beihilfen erfolgt durch die Ermittlung zweier Größen, des aggregierten (AMS⁴⁷⁸) und des äquivalenten Stützungsmaßstabs (EMS⁴⁷⁹). Durch die Addition dieser Werte erhält man eine Gesamtgröße (Total of AMS oder Referenz-AMS), die als Bezugs-kriterium für die Senkungsverpflichtung herangezogen wird.

Die Senkungsquote der Referenz-AMS beträgt 20% und basiert auf den Angaben aus dem Zeitraum 1986-88⁴⁸⁰. In die Berechnung dürfen allerdings Beihilfensenkungen einbezogen werden, die nach 1986 durchgeführt worden sind. Für die EU bedeutete

⁴⁷⁶ Als Beispiele können genannt werden: Forschung, Schädlings- und Krankheitsbekämpfung, Ausbildung, Beratungsdienste vgl. Anhang 2 Nr.2 Agrarabkommen.

⁴⁷⁷ *Senti*, WTO, Rn.1029.

⁴⁷⁸ Aggregate Measurement of Support, die Berechnungsmethode ist in Anhang 3 zum Agrarabkommen enthalten.

⁴⁷⁹ Equivalent Measurement of Support, vgl. Anhang 4 Agrarabkommen.

⁴⁸⁰ Vgl. Anhang 3 Nr.9 Agrarabkommen.

diese Regelung, dass die „McSharry“-Reform vollständig in die Schätzungen einfließen konnte. Deshalb war die EU in der Lage, die Vorgaben des Agrarabkommens bereits zu Beginn der Geltung der Verpflichtungen im Jahre 1995 zu erfüllen⁴⁸¹.

Dieses positive Ergebnis der Reduzierung der internen Stützungsmaßnahmen wird auch von den anderen WTO-Mitgliedstaaten gemeldet⁴⁸². Indes bildet diese Reduzierung nur einen Zwischenschritt in Richtung des vollständigen Subventionsabbaus, wobei der Weg dahin sehr umstritten ist. So wird bezüglich einzelner Maßnahmen der internen Stützung, die zurzeit noch als zulässige Beihilfen angesehen sind, bezweifelt, ob die geforderte Produktionsneutralität gewahrt werden kann. Das gilt vornehmlich für die Flächenbeihilfen⁴⁸³ („*blue box*“-Maßnahmen), deren Gewährung an den Anbau bestimmter Kulturen gebunden ist und deren Höhe einen gewissen Produktionsanreiz schafft⁴⁸⁴. Das hängt damit zusammen, dass die Abgrenzung zwischen den einzelnen Maßnahmen mehr auf Konsens als auf tatsächlicher Überprüfung des Marktstöpfungspotentials basiert. Die nähere Bestimmung der „geringen“ Auswirkung auf den Markt bei den „*green box*“-Maßnahmen nach Art.6 Abs.1 in Verbindung mit Anhang 2 Nr.1 Agrarabkommen macht nämlich die Angabe von Kriterien erforderlich, die zuverlässig eine solche Differenzierung ermöglichen⁴⁸⁵.

In den künftigen Verhandlungen wird daher das Thema der „*blue box*“-Maßnahmen eine beträchtliche Rolle spielen. Die Länder der „Cairns“-Gruppe und die USA⁴⁸⁶ haben in ihren Vorschlägen bereits klargemacht, auf diese Kategorie von Maßnahmen verzichten zu wollen, da diese überflüssig sind und nur noch von wenigen Ländern in Anspruch genommen werden. Die EU ist deshalb eine der wenigen Vertragsparteien, die weiterhin für die Aufrechterhaltung dieser Kategorie plädiert⁴⁸⁷.

⁴⁸¹ Engelhardt/Ferber, Agrarreformen, GATT und Getreidemarkt 1994/95, S.36; Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, in: Schriftenreihe A – Angewandte Wissenschaft Heft 459, S.39.

⁴⁸² Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000, Agrarwirtschaft 2001, 2, 12 mit dem Hinweis darauf, dass eine abschließende Beurteilung aller WTO-Mitglieder noch nicht möglich ist, da einzelne Länder noch nicht ihre Zahlen vorgelegt haben.

⁴⁸³ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 3.

⁴⁸⁴ Salaman, Die Märkte für Getreide, Ölsaaten und Kartoffeln, Agrarwirtschaft 1999, 12, 26f.; Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000, Agrarwirtschaft 2001, 2, 12, hier vor allem der Hinweis in der Fn.7.

⁴⁸⁵ Diakasavvas, The Uruguay Round Agreement – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.63.

⁴⁸⁶ Durch den Erlass des „FAIR“-Gesetzes 1996 (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act*) im Rahmen der USA-Agrarreform und die Beseitigung der „*blue box*-Maßnahmen“ verloren die USA Interesse an deren Aufrechterhaltung und treten nun für deren Abschaffung ein. Diese Position dürfte sich auch nach dem Erlass des *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* (FSARIA), der den „*Fair Act*“ ersetzt, nicht ändern.

⁴⁸⁷ G/AG/NG/W/90 Nr.10.

Stellt man auf die Grundtendenz der EU-Agrarpolitik ab, so zeichnet sich hier ein Bild der weitgehend um die Erhaltung eigener Position bemühten Gemeinschaft ab. Das hierbei verfolgte Ziel besteht nicht darin, die landwirtschaftlichen Märkte schrittweise zu liberalisieren, sondern diese um den Preis der Liberalisierung zu erhalten. Dennoch stellt sich die Frage, ob die Direktzahlungen in der gegenwärtigen Form beibehalten werden können. Einen ersten Hinweis für die mögliche Änderung dieser Stützungsform gibt der 6.Erwägungsgrund zur VO Nr.1259/99⁴⁸⁸, wonach

„[d]ie Stützungsregelungen der Gemeinschaft - falls erforderlich auch kurzfristig - an die Marktentwicklungen angepasst werden [müssen]. Begünstigte können daher nicht davon ausgehen, dass die Förderbedingungen unverändert bleiben, und sollten auf mögliche Änderungen der Regelungen aufgrund von Entwicklungen der Märkte vorbereitet sein.“

Darin lässt sich die Unsicherheit des Rates erkennen, trotz der Festschreibung dieser Zahlungen in der aus der Agenda 2000 resultierenden Verordnung deren Bestand bis 2006 sicherzustellen. Ursächlich hierfür ist zum einen die ungeklärte Zielsetzung dieser Zahlungen⁴⁸⁹ und zum anderen die Bindung dieser Zahlungen an weitere Auflagen, etwa die Umweltbelange⁴⁹⁰. Hierdurch wird nicht nur versucht, eine dauernde Akzeptanz in der Öffentlichkeit herzustellen⁴⁹¹. Es geht vielmehr um die Erhaltung der Agenda 2000-Beschlüsse, deren Festschreibung bis 2006 erfolgt ist, obwohl die neuen Agrarverhandlungen mit der globalen Verhandlungsrunde bereits bis zum 31.12.2004 abgeschlossen sein müssen⁴⁹². Da die Agenda 2000 das Kernstück des Verhandlungsmandates für die WTO-Verhandlungen und die „blue box“-Maßnahmen weiterhin das Hauptstützungsinstrument in der MO Getreide darstellen sollen, wird der Verhandlungsspielraum in den anstehenden Verhandlungen für die EU immer enger. Die Ausgleichszahlungen waren bereits während der Uruguay-Runde eine Kompromisslösung, sodass die Forderungen der USA und der „Cairns“-Gruppe

⁴⁸⁸ VO Nr. 1259/1999 vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0113 – 0118.

⁴⁸⁹ Vgl. aber 2.Kapitel 2.Teil B I 3.

⁴⁹⁰ Vgl. Art.3 Abs.1 der VO Nr. 1259/1999 vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP, ABl. Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 0113-0118 zuletzt geändert durch die VO Nr. 1244/2001 vom 19. Juni 2001 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. Nr. L 173 vom 27/06/2001 S. 0001 – 0004.

⁴⁹¹ So jedenfalls die Vermutung bei *Weise/Banse/Bode/Lippert/Nölle/Tangermann*, Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, S.59.

⁴⁹² Vgl. Arbeitsdokument vom 14.12.2001 über die neue multilaterale Verhandlungsrunde im Anschluss an die Erklärung von Doha, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Berichterstatter: Arlindo Cunha sowie WT/MIN(01)/DEC/1 Nr.14.

weiterhin darauf abzielen, diese Art von Maßnahmen vollständig zu untersagen⁴⁹³. Die USA haben 1996 zu diesem Zweck die sog. "Übergangsbeihilfen" auf der Grundlage des „*FAIR Act*“ eingeführt, die völlig von der Produktion abgekoppelt sein sollen. Die Ersetzung dieses Regelwerks durch den „*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*“ (FSARIA) könnte sich allerdings negativ auf die WTO-Verhandlungsposition der USA auswirken, da „*FSARIA*“ das Stützniveau gegenüber dem „*FAIR Act*“ weiter anhebt⁴⁹⁴. Für die EU könnte es wiederum die Verbesserung der Aussichten auf die Durchsetzung ihrer Konzeption der Landwirtschaft bedeuten. Diese lässt sich unter dem Stichwort der „Multifunktionalität der Landwirtschaft“ zusammenfassen, bei der es um die Berücksichtigung der nichtproduktiven Funktionen des primären Sektors wie Landschaftspflege und Raumordnung, Verbrauchergesundheit sowie Lebensmittelsicherheit geht. Die Koppelung dieser Aspekte an die Gewährung der direkten Beihilfen bewirkt jedoch in erster Linie die Verwässerung der Funktion der direkten Zahlungen. Ob sie hierdurch unter Anwendung oder auch Erweiterung der Kriterien für „*green box*“ – Maßnahmen beibehalten werden können, ist indessen mehr als fraglich, sofern der von der Uruguay-Runde vorgegebene Kurs in der Landwirtschaft in der nächsten WTO-Runde in Cancun/Mexiko fortgesetzt wird.

B. Marktzugang

I. Der rechtliche Rahmen für den Marktzugang

Der nächste Kernpunkt des Agrarabkommens ist die gegenseitige Öffnung bzw. Schaffung eines verbilligten Zugangs zu den Handelsmärkten für die ausländischen Agrarprodukte. Um dies zu erreichen und zugleich den Marktzugang auf eine verlässliche Grundlage zu stellen, sollten erstens alle nicht tarifären Handelshemmnisse⁴⁹⁵, wie etwa die bereits im 2.Kapitel⁴⁹⁶ erwähnten variablen

⁴⁹³ Vgl. die Vorschläge der „Cairns“-Gruppe im Rahmen der aktuellen Verhandlungen in: G/AG/NG/W35.

⁴⁹⁴ *Haniotis*, The new US farm bill from an EU perspective, S.8 und EU-Kommission, Impact of the new US farm bill on the world market outlook. Es wird darauf hingewiesen, dass die jeweiligen Maßnahmen Marketing assistance loans (Absatzhilfen), fixed payments (feste Beihilfen ohne Rücksicht auf den Marktpreis und bebaute Flächen) und counter-cyclical payments (antizyklische Zahlungen) höher sind als die des bisherigen „*Fair Act*“ und daher unter Umständen weder unter dem derzeitigen noch voraussichtlich unter dem künftigen WTO-Regime WTO-konform sind.

⁴⁹⁵ Nichttarifäre Handelshemmnisse sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen, bewegliche Einfuhrabschöpfungen, Mindesteinfuhrpreise, nichtautomatische Einfuhrlizenzerteilung, nichttarifäre Maßnahmen staatlicher Handelsunternehmen, freiwillige Ausfuhrbeschränkungen und ähnliche Grenzmaßnahmen ein, die keine Zölle im eigentlichen Sinne darstellen, auch wenn solche Maßnahmen aufgrund von länderspezifischen Abweichungen von den Bestimmungen des GATT

Einfuhrabgaben (Abschöpfungen), in ein System gebundener fester Zölle übergeführt werden. Der nächste Schritt umfasste die Reduzierung der auf diese Weise eingeführten Zölle in einem Zeitraum von sechs Jahren nach Art.1 lit. f) Agrarabkommen durchschnittlich um 36%⁴⁹⁷ und minimal um 15%. Darüber hinaus sollte zweitens der Marktzutritt unter Angabe eines konkreten Zugangsvolumens näher spezifiziert werden. Wie dieses quantitative Kriterium zu bestimmen ist, lässt sich nur beantworten, wenn die hierfür maßgeblichen Vorschriften herausgestellt werden. Gerade in diesem Punkt gehen jedoch die Positionen der Beteiligten sowie die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur auseinander. Deshalb werden diese im Folgenden dargestellt, die umstrittenen Vorschriften erläutert und anschließend einer Lösung zugeführt.

1. Teilweise Ansicht in der Literatur

Die eine Auffassung stützt sich auf die *“Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme“* vom 20. Dezember 1993⁴⁹⁸. Bei diesen handelt es sich um einen Teil des Entwurfs der Uruguay-Schlussakte, der die Fortschritte GATT-Vertragsparteien und die Ergebnisse der Verhandlungen im Bereich des Marktzugangs enthält. So wird im Abschnitt *„Market Access“* unter Nr.5 S.2 dieses Dokuments der sog. *„Mindestzugang“* statuiert. Danach sollen sich die GATT-Vertragsparteien zum einen den Zugang zum jeweiligen Agrarmarkt nach Art.4 Agrarabkommen gewähren, der sich an der 3%-Marke des Inlandsverbrauchs in der Anfangsphase (1995) orientiert, wobei als Bewertungsgrundlage hierfür der Inlandsverbrauch der Jahre 1986-88 heranzuziehen ist⁴⁹⁹. Am Ende des Umsetzungszeitraums im Jahre 2001 nach Art.1 lit. f)

1947 beibehalten werden, nicht dagegen Maßnahmen, die aufgrund von Zahlungsbilanzbestimmungen und anderen allgemeinen, nicht landwirtschaftsspezifischen Bestimmungen des GATT 1994 oder der anderen Multilateralen Handelsübereinkünfte in Anhang 1A des WTO-Abkommens beibehalten werden, vgl. Art.4 Abs.2 Agrarabkommen, dort Fn. 1, Übereinkommen über die Landwirtschaft, Abl. Nr. L 336 S.0022-0039.

⁴⁹⁶ 2.Kapitel 2.Teil B II 1.

⁴⁹⁷ Die Bedeutung des Durchschnittwertes ist gering, da dieser bereits dadurch erreicht werden kann, dass der Zollsatz bei wirtschaftlich unbedeutenden Gütern gesenkt wird.

⁴⁹⁸ MTN.GNG/MA/W/24

⁴⁹⁹ *Josling*, Agriculture Trade Policy - Completing the Reform, S.29 f., *Swinbank*, CAP reform and the WTO, European Review of Agriculture Economics Vol.23 (3) 1999, 387, 398; *Josling/Tangermann/Warley*, Agriculture in the GATT, S.183 f., *Burrell*, The World Trade Organisation and EU agricultural policy, in: Burrell/Oskam, Agricultural Policy and the Enlargement of the EU, S.91, 96, *Scully*, Five years of Tariff-Rates Quotas, Agriculture Outlook, November 2000, S.22 verfügbar unter: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/nov2000/nov2000g.pdf>; OECD, The Uruguay Round, A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD-

Agrarabkommen müsste die 5%-Marke erreicht werden, für die wiederum als Berechnungsbasis der Inlandskonsum 1986-88 maßgeblich ist⁵⁰⁰. Als nächstes enthält das Dokument im gleichen Abschnitt unter Nr.6 die Bestimmung, dass der sog. „gegenwärtige“ Marktzugang aufrechtzuerhalten ist⁵⁰¹, wobei dieser mindestens den quantitativen Durchschnitt der Importe in den Basisjahren 1986-88 erreichen muss und in den Folgejahren zu erweitern ist. Sollten die bestehenden Einfuhrmöglichkeiten im Rahmen bestimmter einfuhrbegünstigender, ggf. auch mengenmäßig beschränkender Maßnahmen erfolgen, so gilt als ein „gegenwärtiger Marktzugang“ solcher, der gewährt wird. Auf die volle Ausschöpfung des Marktzugangs kommt es nicht an. Auf diesen können die Quoten angerechnet werden, die außerhalb der bestehenden Einfuhrmöglichkeiten tatsächlich eingeführt worden sind⁵⁰².

Sollte dieser Auffassung zu folgen sein, so wäre weiter zu klären, in welchem Verhältnis die Regelungen über den „Mindestzugang“ und den „gegenwärtigen Zugang“ zueinander stehen. Wird die Ansicht vorgezogen, beide Normierungen würden sich gegenseitig ergänzen (Kumulation), müssen die GATT-Mitgliedstaaten bei der Marktöffnung jeweils nur die Untergrenze beachten. Bevorzugt man hingegen das Nebeneinander der Vorschriften (parallele Anwendung), so müssten die Mitgliedstaaten einerseits den Mindestzugang gewähren, andererseits, sollte dieser über die präferentiellen Einfuhren erfüllt sein, den „gegenwärtigen Zugang“ darüber hinaus erweitern. Hier wäre dann aber im Hinblick auf das Transparenzgebot⁵⁰³ weiter zu klären, welcher Maßstab hierfür gelten sollte. Ungeachtet dessen, stellt man auf das Ergebnis der Umsetzung dieser Vorgaben in der EU ab, wäre unter Zugrundelegung der

Countries, S.22; *Diakavvas*, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.32; Committee for Trade and Development, 27.Sitzung vom 21. und 25.November 1994: COM.TD/W/512; *Senti*, WTO, Rn.1011, WTO, Press Summary, NUR 084, WTO Special Studies No.6, Market Access – Unfinished Business, S.53, verfügbar unter: http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr222_e.htm.

⁵⁰⁰ Vgl. die englische Fassung: “They shall represent in the first year of the implementation period not less than 3 per cent of corresponding domestic consumption in the base period 1986-88 and shall be expanded to reach 5 per cent of that base figure by the end of the implementation period” in: MTN.GNG/MA/W/24, Abs.5 (originally issued as part of the Draft Final Act, MTN.TNC/W/FA of 20 December 1991, pages L.19 to L.34).

⁵⁰¹ Ibidem Abs.6; vgl. auch die Originalfassung: “Current access opportunities, which during the base period are in excess of the minimum access opportunities as defined in paragraph 5 above, shall be maintained and increased over the implementation period. However, in relation to the expansion of current access, due account shall be taken of reduction commitments in the export competition area”.

⁵⁰² Annex 3 Section B Abs.12 S.1 und 2 in: MTN.GNG/MA/W/24.

⁵⁰³ Vgl. 3.Kapitel 1.Teil C II.

Daten des Bundesministeriums festzustellen, dass diese von der EU bei einer Reihe von Erzeugnissen (z.B. Getreide, Geflügel und Butter) nicht erfüllt werden konnten⁵⁰⁴.

2. Teilweise Ansicht in der Literatur und die Auffassung der Bundesregierung

Die andere Ansicht geht indessen davon aus, dass das fragliche Dokument mit den darin enthaltenen Zugangsmodalitäten in die endgültige Ausfertigung der Uruguay-Schlussakte nicht implementiert worden ist. Das tragende Argument für diese Auffassung ist der Umstand, dass das Agrarabkommen im Wortlaut keine derartigen Zugangsquoten enthält⁵⁰⁵. Hier divergieren allerdings die Begründungen im Detail. So wird vertreten, nur die 5%-Anteile am Inlandsverbrauch seien nicht in das Agrarabkommen übernommen worden⁵⁰⁶, während das Verbraucherministerium auf dem Standpunkt steht, keine der oben genannten Quoten sei maßgeblich. Verbindlich seien lediglich die in den Zugeständnislisten übernommenen Verpflichtungen zur Eröffnung der dort aufgeführten Einfuhrkontingente⁵⁰⁷.

Die Konsequenzen dieser Auffassung liegen auf der Hand. Die EU muss keine Mindestquoten einhalten, sondern lediglich dafür sorgen, dass die in den Zugeständnislisten übernommenen Verpflichtungen umgesetzt werden.

3. Stellungnahme

Entscheidend ist somit die Frage nach der Bindungswirkung der „*Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme*“ vom 20. Dezember 1993.

Senti steht auf dem Standpunkt, dieses Dokument enthalte Ausführungsbestimmungen zum Agrarabkommen, da dessen Text sehr allgemein gehalten sei und sich nur auf das Grundsätzliche beschränke⁵⁰⁸. Andere Autoren, die von der Bindungswirkung der „*Modalities*“ ausgehen, befassen sich in ihren Ausführungen nur mit deren Inhalt, ohne auf die oben aufgeworfene Frage nach der Bindungswirkung einzugehen. In der Einführung zu den „*Modalities*“ wird indes

⁵⁰⁴ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, unter: <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/wto/kap6.htm>

⁵⁰⁵ Ibidem und Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, in: Schriftenreihe A – Angewandte Wissenschaft Heft 459, S.39.

⁵⁰⁶ *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.13.

⁵⁰⁷ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, unter: <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/wto/kap6.htm>

⁵⁰⁸ *Senti*, WTO, Rn.1011

ausdrücklich darauf verwiesen, dass es sich zum einen nur um einen Text handelt, der einen Teil des *Entwurfs* der Schlussakte der Uruguay-Runde darstellt, und zum anderen dass dieses dem Zweck weiterer Verhandlungen betreffend die Ergänzung und Ausgestaltung der Zugeständnislisten dient. Hervorgehoben wird überdies der Umstand, dass die im Text enthaltenen Regeln nur die jeweiligen aus dem Verhandlungsprozess resultierenden Änderungen widerspiegeln⁵⁰⁹. In der „*Press Summary*“ zur Schlussakte wird ebenfalls auf die oben erwähnten Quoten eingegangen, wobei auch hier explizit darauf hingewiesen wird, dass dieses Resümee keine rechtliche Bindung entfaltet⁵¹⁰. Als weiteres Argument für die Unverbindlichkeit der Quoten in den „*Modalities*“ kann der Inhalt der zwei Tage später erschienenen Mitteilung der für die Verhandlungen über den Marktzugang zuständigen Kommission herangezogen werden, in der letztlich nur noch die Ausgestaltung der Zugeständnislisten ohne die Zugangsquoten im Raum stand⁵¹¹. Im Hinblick auf die Implementierung nur dieser Listen in die Schlussakte könnte ausschließlich deren Inhalt für den Marktzugang maßgeblich sein.

Diese Zweifel könnten das Argument stützen, dass nur der Wortlaut des Agrarabkommens i.V.m. den Zugeständnislisten ausschlaggebend ist. Art.4 Abs.1 Agrarabkommen schreibt vor, dass:

“Market access concessions contained in Schedules relate to bindings and reductions of tariffs, and to other market access commitments as specified therein“.

Danach sind nur die Zugeständnislisten für die Beurteilung des Umfangs der übernommenen Verpflichtungen entscheidend. In diesen findet sich indessen kein Hinweis auf die quotenmäßige Ausgestaltung des Marktzugangs⁵¹². Die „*Modalities*“ enthalten ihrem Inhalt nach jedoch nur die Methoden und die Art und Weise für das Zustandekommen der Zugeständnislisten. Weicht demnach der Inhalt der

⁵⁰⁹ Vgl. den Originaltext: “The present text of the Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments under the Reform Programme (originally issued as part of the Draft Final Act, MTN.TNC/W/FA of 20 December 1991, pages L.19 to L.34) reflects changes to these modalities resulting from the negotiating process. The text is being re-issued for the purpose of completing draft Schedules of concession and commitments in the Agricultural negotiations and for facilitating the verification process leading to the establishment of formal Schedules to be annexed to the Uruguay Round Protocol.”, in: MTN.GNG/MA/W/24

⁵¹⁰ Vgl. die Originalfassung: “The following pages contain summaries of all the components of the Final Act. These summaries are provided for the guidance of the media and have no legal status”, in: NUR 084.

⁵¹¹ MTN.GNG/MA/W/25.

⁵¹² Diese sind verfügbar unter:

http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm

Zugeständnislisten von dem, was in den „Modalities“ vereinbart worden ist, so könnte man einen Verstoß gegen die für den „gegenwärtigen Marktzutritt und Mindestzugang“ maßgeblichen Bestimmungen, Nr.5 S.2 und Nr.6 „Modalities“, annehmen. Diese Sichtweise würde aber außer Acht lassen, dass nicht die „Modalities“, sondern einzig und alleine die Zugeständnislisten Gegenstand der Verhandlungen sein sollten. Dies lässt sich auch unmittelbar aus den „Modalities“ entnehmen, die darauf hinweisen, dass die Zugeständnislisten vor der Implementierung in die Schlussakte durch die Verhandlungsparteien verifiziert und gebilligt werden müssten⁵¹³.

Diese Argumente lassen demnach nur darauf schließen, dass ausschließlich die Zugeständnislisten für den Marktzugang und dessen Ausformung maßgeblich sind. Insbesondere kann nicht angenommen werden, dass die „Modalities“, auf die im Agrarabkommen kein Bezug genommen wird, über das Agrarabkommen hinaus eine Bindungswirkung begründen.

4. Zusammenfassung und Ergebnis

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass von den ursprünglich ins Auge gefassten Vorschlägen letztlich nur der betreffend die Reduzierung der Zollsätze übrig geblieben ist. Der darüber hinaus reichende erleichterte Marktzutritt über die Einfuhrkontingente richtet sich nur an den in den Zugeständnislisten aufgeführten Quoten. Für die EU gilt daher im Getreidebereich, den Zugang für zwei WTO-Kontingente zu eröffnen, die einerseits den gegenwärtigen Marktzugang und andererseits den Mindestzugang betreffen. In der Gemeinschaft wird demzufolge ein Einfuhrkontingent von Sorghum nach Spanien in Höhe von 300 000 t⁵¹⁴ und im Rahmen des Mindestzugangs eine Quote von ebenfalls 300 000 t Hart- und Weichweizen gewährt, wobei die letztere für die Einfuhr in die gesamte EU gilt⁵¹⁵.

5. Marktschutzklausel

⁵¹³ Vgl. den englischen Text der Erklärung in MTN.GNG/MA/W/2: “The text is being re-issued for the purpose of completing draft Schedules of concession and commitments in the Agricultural negotiations and for facilitating the verification process leading to the establishment of formal Schedules to be annexed to the Uruguay Round Protocol”.

⁵¹⁴ VO Nr. 1839/95 vom 26. Juli 1995 mit Durchführungsvorschriften hinsichtlich der Zollkontingente für die Einfuhr von Mais und Sorghum nach Spanien und von Mais nach Portugal, ABl. Nr. L 177 vom 28/07/1995 S. 0004 - 0011 in der Fassung der VO Nr. 1963/95 vom 9. August 1995, ABl. Nr. L 189 vom 10/08/1995 S. 0022 – 0022.

⁵¹⁵ VO Nr. 2133/2001 vom 30. Oktober 2001 zur Eröffnung und Verwaltung von gemeinschaftlichen Zollkontingenten und Zollplafonds im Sektor Getreide ABl. Nr. L 287 vom 31/10/2001 S. 0012 – 0017.

Ein weiteres wichtiges Element im Rahmen des Agrarabkommens ist die Marktschutzklausel (SSG-Klausel) nach Art.5 Agrarabkommen. Sie berechtigt die Staaten, bei unverhältnismäßig starkem Anstieg der Importmengen bzw. massivem Einbruch der Importpreise die bestehende Zollbelastung für die Einfuhrware anzuheben. Art.5 Abs.4 regelt die tatbestandlichen Voraussetzungen der mengenbezogenen Schutzklausel. Danach darf der Zusatzzoll um bis zu 1/3 angehoben werden, wenn die Auslösungsschwelle überschritten wird. Für deren Bestimmung werden als Bezugsgrößen der Selbstversorgungsgrad und der Importanteil herangezogen. Abs.5 hingegen statuiert die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Einführung der Zusatzzölle, falls die Einfuhren zu einem Preiseinbruch im Importhandel und Preisturbulenzen auf dem heimischen Markt führen. Maßgeblich für die Erhebung der Zusatzzölle ist die Unterschreitung des Referenzpreises der Jahre 1986-88 durch den aktuellen Importpreis.

Die am Selbstversorgungsgrad und dem Importanteil ausgerichtete Auslösungsschwelle bei übermäßigen Importmengen hat zur Folge, dass Staaten mit höheren Importanteilen von der Schutzklausel eher Gebrauch machen können als jene, die ihre Importe auf einem niedrigen Niveau halten. Der hohe Selbstversorgungsgrad bewirkt ebenfalls eine erschwerte Inanspruchnahme der Schutzklausel. Mit dieser Regelung werden daher Länder begünstigt, die ihre Märkte für die Einfuhren offen halten⁵¹⁶.

Ähnliches gilt für die Regelungen betreffend den Einfuhrpreisrückgang im jeweiligen Land. Fällt der Preis nämlich unter einen bestimmten Wert, so darf der betroffene Staat einen Schutzzoll verhängen, der allerdings nicht den Preisverfall gänzlich auffängt⁵¹⁷. Dieses lässt sich damit erklären, dass mit der Marktöffnung notwendigerweise ein gewisser Preissturz als Nebeneffekt des gestiegenen Warenangebotes einhergeht. Wollte der Schutzzoll diesen ausgleichen, würde die Marktöffnungsklausel leer laufen. Denn die Folge wären wiederum eine Verteuerung der Einfuhrprodukte und eine Senkung der Einfuhrmenge.

Im Zuge der Aufstellung der Zugeständnislisten hat die EU umfassend von der SSG-Klausel Gebrauch gemacht. Ursächlich dafür waren die hohen Erzeugerpreise in den Referenzzeiträumen, sodass gerade in den sensibelsten Marktordnungen, auch im

⁵¹⁶ *Senti*, WTO, Rn.1024 f.

⁵¹⁷ Vgl. die Berechnung des Schutzzolles in: *Senti*, WTO, Rn.1026.

Getreide und Zuckerbereich⁵¹⁸, die Eintragung der SSG-Klausel in die Zugeständnislisten erfolgt ist⁵¹⁹.

II. Umsetzung in der EU

Das vorrangige Ziel des Agrarabkommens, die Einfuhrbeschränkungen unter das Regime der Zölle zu stellen⁵²⁰, hat die EU vollständig umgesetzt. Alle nicht-tarifären Hemmnisse im Industrie- und Landwirtschaftsbereich sind in feste Zollsätze übergeführt worden⁵²¹. Ebenso hat die EU die Vorgaben des Agrarabkommens betreffend den Zugang zum europäischen Markt durch die Eröffnung der Einfuhrkontingente erfüllt⁵²². Die Verwirklichung der Vorgaben aus den Zugeständnislisten hinsichtlich des gegenwärtigen und des Mindestzugangs stellt die EU sicher, indem sie die produktspezifisch relevanten Einfuhrkontingente in den jeweiligen Marktorganisationen verankert⁵²³.

Die Realisierung der vom GATT aufgestellten (globalen) Anforderungen im Einfuhrsektor kann jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass der zur Verfügung stehende Zugang zum Binnenmarkt nur unzureichend genutzt wird. 1996 betrug die Nutzungsquote des verbilligten Zugangs zum EU-Markt im Sektor Getreide nur 46 %⁵²⁴. Die Ursache für diesen Zustand lässt sich indes nicht eindeutig ermitteln. Einigkeit besteht aber darin, dass die Zuteilungsverfahren⁵²⁵ einen nicht unwesentlichen Anteil an diesem Missstand haben. Nur den sog. angewandten Zollsätzen⁵²⁶, das heißt solchen, die die gleiche Wirkung haben wie die Zollsätze des Gemeinsamen

⁵¹⁸ Es wird darauf hingewiesen, dass die EU wegen der anhaltenden niedrigen Weltzuckerpreisen in der Lage war, seit 1995 die Geltung der SSG-Klausel aufrechtzuerhalten vgl. *van der Linde/Minne/Wooning/van der Zee*, Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector, S.15.

⁵¹⁹ Vgl. für Getreide und Zucker, Schedule LXXX European Communities Part I mfn-Tariff Section I Agriculture Products Section I A-Tariffs http://www.wto.org/english/tratop_e/schedules_e/goods_schedules_e.htm.

⁵²⁰ Hiervon gibt es einige Ausnahmen, die vor allem Japan und Korea hinsichtlich der Reiseinfuhren zugebilligt worden sind, vgl. OECD, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The Policy Concerns of Emerging and Transition Economies, S.33; daneben sieht das GATT in Art.VI, XII, XVIII und XX bestimmte Ausnahmen von der Tarifierung vor.

⁵²¹ OECD, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The Policy Concerns of Emerging and Transition Economies, S.33 und Tabelle 1.1 in Anhang 1 S.79.

⁵²² Vgl. 3.Kapitel 2.Teil B I; *Manegold*, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000, Agrarwirtschaft 2001, 2, 9.

⁵²³ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II 4 d bb.

⁵²⁴ OECD, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The Policy Concerns of Emerging and Transition Economies, Tabelle 1.8 in Anhang 1 S.85 – Die gesamten Quoten lagen in den Jahren 1996 bis 1998 entsprechend bei 64, 68 und 66%.

⁵²⁵ Zu den Methoden der Zuteilung der Quoten vgl. 2. Kapitel 2.Teil B II 4 d.

⁵²⁶ Zu diesen zählt die 55% Regelung bei Getreide vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II 3.

Zolltarifs⁵²⁷, die aber im Regelfall der Höhe nach darunter liegen, wird der marktstörende Charakter abgesprochen⁵²⁸. Das Risiko der unvollständigen Ausfüllung der Kontingentsmengen sowie das der Marktverzerrung bei der Anwendung des jeweiligen Verfahrens kann der nachstehenden Tabelle⁵²⁹ entnommen werden:

METHODE	MARKTVERZERRUNG Risiko der Unterausfüllung/ Risiko der Verzerrung	AUSWIRKUNG AUF DEN MARKT
Angewandte Tarife	Keins/Keins	Sie funktionieren wie die Standardtarife, die Anwendung der Standardzölle bleibt aber vorbehalten
Versteigerung	Niedrig/Sehr gering	Die effizienteste Form der Zuteilung von Lizenzen. Die Behörden erhalten Gebühren gegen die Lizenzvergabe
Lizenzen	Niedrig/Mittel	Die Kalkulation seitens der Importeure wird schwieriger; die zuverlässigsten Unternehmer bekommen allerdings im Regelfall nicht die beantragte Zuteilungsquote
Windhundverfahren	Niedrig/Mittel	Die Importeure können nicht im Voraus wissen, ob die eingeführte Ware zu ermäßigten oder zu Standardtarifen abgefertigt wird. Weniger zuverlässige Importeure können die Quoten nutzen; verursacht Preisvolatilität.
Traditionelle Handelsströme	Mittel/Sehr hoch	Die Mengen der Basiszeiträume werden häufig nicht berechnet; leistungsschwache Importeure werden geschützt
Staatshandel	Niedrig/Hoch	Variierende Auswirkungen, abhängig vom politischen Druck, einflussreiche, oft aber unrentabel agierende Importeure erhalten die Lizenzen
Zusammenschlüsse von Produzenten	Niedrig/Hoch	Freie Kapazitäten an Einfuhrquoten (under-fill tendency), steigende Preise, Effizienz ist kein Zuteilungskriterium

Aus dieser Zusammenstellung folgt, dass die Wahl des Zuteilungsverfahrens zwar in ökonomischer Hinsicht einen gewissen Einfluss auf den Markt sowie auf die Ausschöpfungsrate der Kontingente haben kann. Indes kann daraus nicht gefolgert werden, dass die Anwendung eines bestimmten Allokationsverfahrens *per se* GATT-widrig ist.

⁵²⁷ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II 2.

⁵²⁸ WTO Special Studies No.6, Market Access – Unfinished Business, S.55 verfügbar unter: http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr222_e.htm.

⁵²⁹ Tariff Quota Administration System in: WTO Special Studies No.6, Market Access – Unfinished Business, S.55.

Deshalb wird an dieser Stelle die in der MO Getreide geltende VO Nr.2133/2001 im Hinblick auf das dort vorgeschriebene Allokationsverfahren unter dem Aspekt der GATT-Konformität untersucht.

1. Inhalt der VO Nr.2133/2002

In der MO Getreide gilt ab dem 1.1.2002 bzw. ab dem 1.7.2002 die VO Nr.2133/2002. Der Geltungsbereich dieser Verordnung erfasst die gemeinschaftlichen Einfuhrkontingente in Form von Zollkontingenten und Zollplafonds⁵³⁰. Nach Art.1 Abs.2 und 3 der VO werden diese für die in den Anhängen II bis III genannten Erzeugnisse jeweils für ein Kalenderjahr ab dem 1.1.2002 eröffnet. Für die im Anhang I aufgeführten Erzeugnisse bezieht sich die Eröffnung der Kontingente nach Art.1 Abs.1 der VO Nr.2133/2001 auf ein Wirtschaftsjahr vom 1.7 bis zum 30.6. Nach Art.4 der VO erfolgt die Verwaltung der Einfuhrkontingente in Form von Zollkontingenten nach Art.308a bis 308c und der Zollplafonds nach Art.308d der VO Nr.2454/1993⁵³¹. Nach Art.308a Abs.1 entscheidet über die Zuteilung der Kontingentsmenge die Reihenfolge der Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr. Das gleiche gilt für die Zollplafonds mit dem Unterschied, dass die EU-Mitgliedstaaten nach Art.308d zur monatlichen Mitteilung an die Kommission über die eingeführten Mengen verpflichtet sind.

Die Wahl des Windhundverfahrens⁵³² zur Verwaltung der Importe im Rahmen der Kontingentsregelungen ist angesichts der oben dargestellten Auswirkungen auf den Markt und der hierdurch verursachten Marktverzerrung grundsätzlich unbedenklich. Fraglich ist indessen, ob die Verteilung der Kontingentsmengen über ein Wirtschafts- bzw. Kalenderjahr mit dem GATT '94 und vor allem mit der mfn-Klausel aus Art.I GATT sowie mit dem Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen nach Art.XI GATT vereinbar ist. Das Zuteilungskriterium der Reihenfolge der Anmeldung ist zwar ein legitimes Mittel, die Einführer nach einer für diese klar erkennbaren Methode an

⁵³⁰ Art.1 Abs.1 der VO Nr. 2133/2001 vom 30. Oktober 2001 zur Eröffnung und Verwaltung von gemeinschaftlichen Zollkontingenten und Zollplafonds im Sektor Getreide und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1897/94, (EG) Nr. 306/96, (EG) Nr. 1827/96, (EG) Nr. 1970/96, (EG) Nr. 1405/97, (EG) Nr. 1406/97, (EG) Nr. 2492/98, (EG) Nr. 2809/98 und (EG) Nr. 778/1999 ABl. Nr. L 287 vom 31/10/2001 S. 0012 – 0017.

⁵³¹ VO Nr. 2454/93 vom 2. Juli 1993 mit Durchführungsvorschriften zu der VO Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften ABl. Nr. L 253 vom 11/10/1993 S. 0001 - 0766 in der Fassung der VO Nr. 1427/97 vom 23. Juli 1997 zur Änderung der VO Nr. 2454/93 mit Durchführungsvorschriften zu der VO Nr. 2913/92 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften ABl. Nr. L 196 vom 24/07/1997 S. 0031 – 0038.

⁵³² Vgl. dazu 2.Kapitel 2.Teil B II 4 d bb.

den Außengrenzen der Gemeinschaft zu behandeln. Hierbei wird aber außer Acht gelassen, dass die Importe aus Ländern, in denen das Getreide zu anderen Jahreszeiten geerntet wird, im Regelfall nicht in den Genuss des verbilligten Marktzugangs kommen können⁵³³, da im Hinblick auf das zollrechtliche Verfahren die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nach Art.63 Zollkodex die Gestellung⁵³⁴ der Ware erfordert. Deshalb wird im Folgenden untersucht, ob die Eröffnung der *erga omnes* geltenden Kontingente⁵³⁵ für ein Wirtschafts- bzw. Kalenderjahr GATT-konform ist. Hiergegen spricht nicht die bereits oben⁵³⁶ angesprochene Stellung der Landwirtschaft im GATT. Die für die Landwirtschaft⁵³⁷ geltenden Ausnahmen (Art.XI:2 (c)-Marktzutrittsregel) beziehen sich nämlich in erster Linie auf die grundsätzliche Zulassung der mengenmäßigen Beschränkungen, die als unvereinbar mit den Normen und vor allem mit den Zielsetzungen des GATT gelten⁵³⁸. Der Zugang zu diesen kann jedoch unter GATT-rechtlichen Gesichtspunkten überprüft werden. Deshalb kann nur schwerlich der Auffassung gefolgt werden, wonach die Relevanz der GATT-Vorschriften angesichts der Regelungen des Agrarabkommens gegen Null tendiert⁵³⁹.

2. Verhältnis Art.I:1 und Art.XI ff. GATT

Das Prinzip der Meistbegünstigung ist die Kernvorschrift der Welthandelsordnung. Es regelt eine Verhaltensweise der WTO-Mitglieder untereinander und verpflichtet sie zur gegenseitigen handelspolitischen Gleichstellung. Dieser Grundsatz ist allerdings nicht nur in Art.I:1 verankert, sondern findet sich an verschiedenen Stellen des GATT-Regelwerks⁵⁴⁰. So statuieren Art.XI:1 und Art.XIII:1 ebenfalls ein Nichtdiskriminierungsgebot im Bereich der mengenmäßigen Beschränkungen. Wie noch unten zu zeigen sein wird, handelt es sich bei den

⁵³³ Stöhr verweist darauf, dass trotz *erga omnes* Geltung der Kontingente in der Praxis nur wenige hiervon profitieren können, da entweder die Qualitätskriterien sehr hoch sind oder aber die Termine so gelegt wurden, dass nur bestimmte Länder daran partizipieren können, in: Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers/Wolfgang (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155, 165.

⁵³⁴ „Gestellung“ bedeutet nach Art.4 Nr.19 i. V. m. Art.40 ZK die Mitteilung an die Zollbehörde, dass die eingeführte Ware sich an der von den Zollbehörden näher bezeichneten Stelle befindet.

⁵³⁵ Aus dem Anhang I lfd. Nr. 09.0071 (Hirse), 09.0074 (Hartweizen); Anhang II lfd.Nr.09.0075 (Hartweizen und Weichweizen) der VO 2133/2001.

⁵³⁶ Vgl. 1.Kapitel und 3.Kapitel 2.Teil.

⁵³⁷ Vgl. 1.Kapitel.

⁵³⁸ Ipsen/Haltern, Landwirtschaft und internationaler Handel – Beschert die Gemeinsame Agrarpolitik der EG dem GATT eine „Missernte“, EuZW 1991, 464, 465; Senti, GATT als System der Welthandelsordnung, S.257.

⁵³⁹ So Hudec, Does the Agreement on Agriculture work?, Working Paper #98-2, S.13, verfügbar unter: <http://iatrcweb.org/Publications/workpap.html>.

⁵⁴⁰ Vgl. Die Zusammenstellung bei Senti, WTO, Rn.383.

Einfuhrkontingenten um eben solche mengenmäßige Beschränkungen, sodass die Frage berechtigt erscheint, ob Art.I:1 seinem Regelungsbereich nach die mengenmäßige Beschränkungen erfasst, oder anders formuliert, ob Art.XIII ff. GATT dem Art.I:1 nicht in der Anwendung vorgehen.

Art.I:1 GATT erfasst auf der Tatbestandsseite vier Fallgruppen, die Folgendes betreffen:

„With respect to

- a. customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for import or export, and with respect to*
- b. the method of levying such duties and charges, and with respect to*
- c. all rules and formalities in connection with importation or exportation and with respect to*
- d. all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III,*

any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties”⁵⁴¹.

Es handelt sich demnach um Ein- und Ausfuhrzölle (a.), die Art der Erhebung dieser Zölle, Steuern und anderer Abgaben (b.), die Gesamtheit der Vorschriften und Förmlichkeiten für die Ein- und Ausfuhr (c.) und andere Fragen, die in Abs.2 und 4 von Art.III niedergelegt sind (d.). Diese beziehen sich auf die Gleichstellung der ausländischen mit inländischen Waren hinsichtlich der inneren Abgaben und sonstigen Belastungen (Abs.2) sowie der inländischen Vorschriften betreffend Verkauf, Angebot, Einkauf etc. (Abs.4).

Nach dem Wortlaut kann Art.I:1 in den oben enumerativ aufgezählten Fällen herangezogen werden. Im Fall der Kontingente könnte demnach nur die Regelung unter (c.) relevant werden. Hiernach muss das Einfuhrland die Gleichbehandlung hinsichtlich

⁵⁴¹ „Bei Zöllen und Belastungen aller Art, die anlässlich oder im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr oder bei der internationalen Überweisung von Zahlungen für Einfuhren oder Ausfuhren auferlegt werden, bei dem Erhebungsverfahren für solche Zölle und Belastungen, bei allen Vorschriften und Förmlichkeiten im Zusammenhang mit der Einfuhr oder Ausfuhr und bei allen in Artikel III Absätze 2 und 4 behandelten Angelegenheiten, werden alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die eine Vertragspartei für eine Ware gewährt, welche aus einem anderen Land stammt oder für dieses bestimmt ist, unverzüglich und bedingungslos für alle gleichartigen Waren gewährt, die aus den Gebieten der anderen Vertragsparteien stammen oder für diese bestimmt sind. Vgl. der Wortlaut in *Hummer/Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, S.559.

der Vorschriften sowie Formalitäten bei Im- und Exporten sicherstellen. Die Eröffnung eines Kontingents geht indessen über die bloße Formalität weit hinaus, da hierdurch erst das Recht begründet wird, Wareneinfuhren außerhalb der Zollsätze zu tätigen⁵⁴². Es kann sich deshalb nur um „Vorschriften... im Zusammenhang mit der Einfuhr[...]“ handeln. Hierbei wird vertreten, die Anwendung der „Vorschriften“ beziehe sich auf die Zollsätze und/oder auf andere Normen im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr, wie sie in Art.VII bis X GATT niedergelegt seien. Dieses werde durch den Wortlaut von Art.XIV GATT bestätigt, der eine Reihe von Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art.XIII GATT enthalte. Wollte man annehmen, Art.I:1 GATT beziehe sich auf Kontingente, so müsste es in Art.XIV GATT zum Ausdruck kommen, dass diese Ausnahmen auch für Art.I:1 GATT gelten⁵⁴³. Daneben könnte man sich auf den Standpunkt stellen, in Art.XIII und XIV GATT seien die Regeln über das Diskriminierungsverbot bei mengenmäßigen Beschränkungen abschließend niedergelegt worden⁵⁴⁴.

In beiden Fällen scheidet allerdings die Anwendbarkeit von Art.I:1 aus.

Die andere Möglichkeit läge darin, über den Wortlaut von Art.XIV hinaus anzunehmen, dieser gelte gleichermaßen für Art.I:1. Diese den Wortlaut erweiternde Interpretation würde aber voraussetzen, dass der Regelungsbereich von Art.I:1 Fallkonstellationen erfasst, die im streitgegenständlichen Bereich über den Anwendungsbereich von Art.XIII hinausgehen. Hierfür bestehen jedoch keine Anhaltspunkte. Wie oben erwähnt, kommt bei Art.I:1 GATT lediglich die Modalität unter (c.) hinsichtlich der Vorschriften und Formalitäten beim Einfuhrverfahren in Betracht. Art.XIII:1 spricht insofern aber nicht nur von Vorschriften und Formalitäten, sondern von „*prohibition or restriction*“, sodass darunter gleichermaßen Vorschriften und Formalitäten sowie weitere Beschränkungen faktischer Natur verstanden werden könnten. Das erklärt sich aus der unterschiedlichen Funktion der angewandten Regelungsinstrumente. Bei den Zollsätzen erkennt das GATT deren Notwendigkeit an und schreibt nur bezüglich deren Anwendung die Gleichbehandlung im Sinne der mfn-Klausel vor. Die mengenmäßigen Beschränkungen hingegen, letztlich als Ausnahme im GATT-Regelwerk ausgestaltet, stellten seit jeher nur „einen Stein des Anstoßes“ im GATT dar. Deshalb sollte die Anwendung solcher Instrumente auch den Ausnahmefall bilden.⁵⁴⁵

⁵⁴² So auch *Jackson*, *World Trade and the Law of GATT*, S.322.

⁵⁴³ *Jackson*, *World Trade and the Law of GATT*, S.322.

⁵⁴⁴ *Jackson*, *World Trade and the Law of GATT*, S.322.

⁵⁴⁵ WT/DS34/R Nr.9.63.

Nach alldem scheidet die Anwendbarkeit von Art.I:1 aus. Zu prüfen bleibt allerdings ob Art.XI ff. durch die Terminierung der Kontingente verletzt sein könnten.

3. Art.XI GATT (*Verbot der mengenmäßigen Beschränkungen*)

Art.XI:1 GATT⁵⁴⁶ enthält die allgemeine Pflicht der Vertragsparteien, bei der Einfuhr außer Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen keine Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen, zu erlassen oder beizubehalten⁵⁴⁷.

Der Wortlaut dieser Bestimmung schreibt ausdrücklich die Unzulässigkeit der Kontingentsregelungen vor, sodass sich die Frage stellt, ob diese dennoch eingeführt werden dürfen. Der Regelungsbereich von Art.XI:1 GATT ist dadurch gekennzeichnet, dass dieser zwischen zwei Regelungsinstrumenten unterscheidet, den zulässigen Zöllen und den verbotenen Kontingenten. Ein Kontingent im Sinne von Art.XI:1 zeichnet sich dadurch aus, dass Einfuhren außerhalb der im Kontingent festgesetzten Mengen schlicht unzulässig sind⁵⁴⁸. Es geht somit um die globale Verhinderung der Einfuhren außer den Kontingentsquoten. Bei Zöllen hingegen handelt es sich um die Anwendung von Zolltarifen, die die Einfuhr in das jeweilige Land „lediglich“ verteuern⁵⁴⁹, ohne diese mengenmäßig zu beschränken. Zwischen den beiden Regelungsinstrumenten liegen die Einfuhrkontingente. Diese verhindern keine Einfuhr über die Quoten hinaus, sondern bewirken, dass für bestimmte Warenmengen die Einfuhr günstiger als unter Anwendung der regulären Zollsätze ist⁵⁵⁰. Die Zulässigkeit der Einfuhrkontingente wird darüber hinaus dadurch bestätigt, dass Art.XIII:5 deren Existenz als probates Einfuhrsteuerungsinstrument im Gegensatz zu Verboten und Beschränkungen in Art.XIII:1 anerkennt. Im Übrigen gilt Art.XI:1 nach Art.XI:2 (c) unter bestimmten Voraussetzungen nicht im Bereich der Landwirtschaft, sodass die mengenmäßigen Beschränkungen soweit als zulässig anzusehen sein müssen.

Nach alldem kann hier kein Verstoß gegen Art.XI GATT angenommen werden.

⁵⁴⁶ “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licenses or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”, englischer Wortlaut nach:
http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf.

⁵⁴⁷ Der deutsche Text nach *Hummer/Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, S.651.

⁵⁴⁸ *Jackson*, World Trade and the Law of GATT, S.305.

⁵⁴⁹ Zum Begriff und zur Funktionsweise der Zolle in der EU vgl. 2. Kapitel 2. Teil B II.

⁵⁵⁰ Zu den Einzelheiten vgl. 2. Kapitel 2. Teil B II 4 a.

4. Art.XIII GATT (Nicht-diskriminierende Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen)

Die Zulässigkeit der quantitativen Einfuhrbeschränkungen nach Art.XI GATT bedeutet allerdings nicht, dass die in Frage stehenden Einfuhrkontingente keinen darüber hinausgehenden GATT-Restriktionen unterworfen sind. Denn Art.XI GATT will lediglich die Maßnahmen verhindern, deren Wirkung einem Einfuhrverbot oder ähnlichen Beschränkungen gleicht. Art.XIII GATT ergänzt den Anwendungsbereich von Art.XI GATT um den Nichtdiskriminierungsgrundsatz oder, positiv ausgedrückt, um das Gleichbehandlungsprinzip⁵⁵¹. Es handelt sich hierbei um die Ausprägung der Meistbegünstigungsklausel aus Art.I:1 GATT im Bereich der mengenmäßigen Beschränkungen⁵⁵².

Die Wahl einer bestimmten Allokationsmethode mit deren prohibitiver Wirkung gegenüber einzelnen WTO-Mitgliedern könnte daher von Art.XIII:1 im Hinblick auf die Anwendung der „Verbote oder Beschränkungen“ umfasst werden.

Bei der hier in Frage stehenden Terminierung sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Der erste ist die Gleichbehandlung der Importeure durch das Kriterium der Reihenfolge der Anmeldung. Dadurch wird allen Betroffenen die gleiche Möglichkeit geboten, Waren in die EU einzuführen, sodass sich das Problem der „prohibitiven Wirkung“ nicht stellt. Der zweite Aspekt betrifft indessen die aus der Terminierung folgende tatsächliche Konsequenz, aufgrund des unterschiedlichen Rhythmus der Wachstumsperioden im jeweiligen Land sowie der gegebenenfalls frühzeitigen Ausschöpfung der Kontingentsmengen vom Marktzugang *de facto* ausgeschlossen zu bleiben. Deshalb muss die Frage geklärt werden, ob die Festsetzung der Kontingenteröffnungstermine als „Anwendung eines Verbots oder einer Beschränkung“ seitens der EU als WTO-Mitglied⁵⁵³ gegenüber einem anderen WTO-Mitglied gewertet werden kann.

Art.1 der VO 2133/01 besagt insofern, dass die in den Anhängen aufgelisteten Kontingente zu einem dort näher umschriebenen Zeitpunkt eröffnet werden. Die Anhänge schlüsseln diese nach bestimmten Kriterien, wie z.B. KN-Kode sowie

⁵⁵¹ “No prohibition or restriction shall be applied by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation of any product destined for the territory of any other contracting party, unless the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted”, vgl. englischer Wortlaut: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf.

⁵⁵² Jackson, World Trade and the Law of GATT, S.321; Senti, WTO, Rn.383.

⁵⁵³ Nach Art.XI Abs.1 und XIV Abs.1 WTO-Abkommen gilt die EU als Mitglied der WTO.

Warenbezeichnung, auf und erklären einige⁵⁵⁴ davon zu *erga omnes* Kontingenten. Ein etwa nach einer bestimmten Herkunft der Ware unterscheidendes Kriterium findet sich in diesen Vorschriften nicht. Im Gegenteil durch die ausdrückliche Deklaration der Kontingente als „*erga omnes*“ soll gerade jedes WTO-Mitglied daran teilnehmen können.

Stellt man jedoch in diesem Kontext auf die oben angesprochene Auswirkung hinsichtlich des (tatsächlichen) Ausschlusses vom Kontingentszugang ab, so kann es durchaus im Einzelfall zu einer verbotsähnlichen Situation kommen. Aus der oben angeführten Tabelle folgt jedoch, dass keines der angewandten Allokationsverfahren in der Lage ist, alle WTO-Staaten gleich zu behandeln. Würde man hier einen Verstoß annehmen, so hieße das, die nach Art.XI zugelassenen Kontingente wieder zu verbieten, da die Anwendung der Kontingente von Natur aus diskriminierend ist⁵⁵⁵. Deshalb konkretisiert Art.XIII:2 das in Art.XIII:1 aufgestellte Gebot der Nichtdiskriminierung und schränkt es dahingehend ein, dass nur die Missachtung der dort aufgeführten Regeln eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zur Folge haben kann⁵⁵⁶.

Nach Art.XIII:2 wird den Parteien die Verpflichtung auferlegt, Einfuhrbeschränkungen in einer Art zu verwenden, dass eine Warenstreuung erreicht wird, die in etwa den Anteilen der anderen Vertragsparteien ohne Einfuhrbeschränkung entspricht⁵⁵⁷. Hierbei sollen sie Bestimmungen beachten, die unter anderem in (d)⁵⁵⁸ enthalten sind. Darin wird zwischen zwei Empfehlungen und einem Gebot unterschieden:

⁵⁵⁴ Aus dem Anhang I lfd. Nr. 09.0071 (Hirse), 09.0074 (Hartweizen); Anhang II lfd.Nr. 09.0072 (Kleie und andere Rückstände), 09.0075 (Hartweizen und Weichweizen), 09.0073 (Zubereitungen).

⁵⁵⁵ Jackson, World Trade and the Law of GATT, S.322, *ders.*, The world trading system, S.153, WTO Special Studies No.6, Market Access – Unfinished Business, S.55.

⁵⁵⁶ Jackson, World Trade and the Law of GATT, S.323.

⁵⁵⁷ “In applying import restrictions to any product, contracting parties shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the shares which the various contracting parties might be expected to obtain in the absence of such restrictions, and to this end shall observe the following provisions:” http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf.

⁵⁵⁸ “In cases in which a quota is allocated among supplying countries *the contracting party* applying the restrictions *may seek agreement* with respect to the allocation of shares in the quota *with all other contracting parties having a substantial interest in supplying the product concerned*. In cases in which this method is not reasonably practicable, *the contracting party concerned shall allot to contracting parties having a substantial interest in supplying the product shares based upon the proportions, supplied by such contracting party during a previous representative period*, of the total quantity or value of imports of the product, due account being taken of any special factors which may have effected or may be affecting the trade in the product. *No conditions or formalities shall be imposed which would prevent any contracting party from utilizing fully the share of any such total quantity or value which has been allotted to it*, subject to importation being made *within any prescribed period to which the quota may relate*”, englischer Wortlaut nach: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf.

1. Bei Aufteilung der Kontingente kann das Einfuhrland die verfügbaren Mengen durch den Abschluss einer Vereinbarung mit den interessierten GATT-Vertragsparteien zuteilen;
2. sonst kann es die Mengen unter Berücksichtigung der „traditionellen Handelsströme“ aufteilen, wobei
3. keine Bedingungen oder Förmlichkeiten angewendet werden dürfen, die die GATT-Vertragsparteien an der vollen Ausnutzung der zugeteilten Menge hindern, sofern die Einfuhr innerhalb des Kontingenzzeitraums erfolgt.

Insbesondere die ersten zwei Bestimmungen deuten darauf hin, dass die Terminierung der Kontingente keinen GATT-relevanten Verstoß im Rahmen von Art.XIII darstellen kann. Der Vorschlag hinsichtlich der Anwendung des Kriteriums „traditioneller Handlungsströme“ bei der Zuteilung der Kontingentsmengen beinhaltet nämlich ein vergleichbares Maß an Ungleichbehandlung, das etwa gegenüber den sog. „Newcomern“ auf dem Markt seine Wirkung entfaltet. Ferner kann der Norm nur die Pflicht des Einfuhrlandes gegenüber den WTO-Staaten für den Fall entnommen werden, dass das Einfuhrland selbst die Importeure nach bestimmten Kriterien wie „*shares*“ sowie „*the proportions, supplied by such contracting party during a previous representative period*“ für die Lieferung der Ware aussucht. Handelt es sich aber um das Windhundverfahren, bei dem jeder an den Kontingentsquoten partizipieren kann, so geht eine solche Verpflichtung ins Leere. Unabhängig davon will die Vorschrift die Parteien lediglich von solchen Praktiken abhalten, die die Ausnutzung des Kontingents betreffen, die somit ein bereits stattgefundenes Verteilungsverfahren voraussetzen. Der Wortlaut der Vorschrift sagt indessen nichts darüber aus, in welchem Maße die Einfuhrvorschriften so zu gestalten sind, dass jedes einfuhrwillige Land in den Genuss des günstigeren Marktzugangs kommen kann.

Eine Verletzung der Vorschrift kann infolgedessen nicht festgestellt werden.

5. Zusammenfassung

Das Problem der Saisonalität der Einfuhren im Zusammenhang mit dem Windhundverfahren kann demgemäß nicht über Art.XIII:1 GATT gelöst werden. Auch die sonstigen Vorschriften des GATT sind außerstande, beim Zuteilungsverfahren eine Chancengleichheit der WTO-Staaten im Sinne der Meistbegünstigungsklausel herzustellen. Die tatsächliche Beeinträchtigung der in Frage kommenden Importeure könnte zwar durch Aufteilung der Kontingentsmengen über den Jahreszeitraum

(Tranchierung) abgemildert werden. Damit wäre aber noch nicht sichergestellt, dass es nicht innerhalb der jeweiligen Zeiträume zu einer Bündelung bzw. Anhäufung der Importe kommt⁵⁵⁹. Die gegen die einzelnen Verfahren vorgebrachten Bedenken⁵⁶⁰, vor allem im Hinblick auf die Benachteiligung der weit entfernten bzw. saisonalen Erzeuger⁵⁶¹, haben deshalb durchaus ihre Berechtigung. Dies zeigt sich vornehmlich an den ökonomischen Auswirkungen der Allokationsverfahren auf den Markt in der obigen Tabelle. Daraus folgt aber auch, dass bis auf die angewandten Zollsätze keine marktneutrale Zuteilung der Kontingentsquoten erfolgen kann. Die mit der Wahl des Zuteilungsverfahrens einhergehende Benachteiligung bzw. Diskriminierung der Importeure ist daher in einem gewissen Maße systemimmanent. Die Wahl einer bestimmten Methode kann daher nicht als Argument für die GATT-Widrigkeit ins Feld geführt werden, da die internationalen Regeln diese Situation billigen. Dies gilt jedenfalls solange, als die GATT-Vorschriften kein bestimmtes Verfahren verbindlich vorschreiben bzw. die mengenmäßigen Beschränkungen weiterhin angewendet werden⁵⁶².

C. Ausfuhrstützung

Der letzte Regelungsbereich innerhalb des Agrarabkommens betrifft das Ausfuhrsubventionsregime. Dieses bezieht sich auf die finanzielle Unterstützung der Ausfuhren nach Drittländern durch die öffentliche Hand. Im Kapitel 2⁵⁶³ ist das System der Exportstützung innerhalb der Gemeinschaft bereits dargestellt worden. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich mit der rechtlichen Handhabung dieser Form von finanziellen Hilfen auf dem Weltmarkt und der dort geltenden Regeln. Durch diesen Perspektivenwechsel lassen sich nämlich die Auswirkungen dieser Praktiken besser verdeutlichen und überprüfen, denn auf den nationalen Märkten bedeutet die

⁵⁵⁹ *Podbury/Roberts*, WTO agriculture negotiations: important market access issues, S. 52. Die Autoren weisen auch darauf hin, dass diese Verfahrensweise die Flexibilität der Einfuhrmechanismen hinsichtlich der Markterfordernisse negativ beeinflussen könnte.

⁵⁶⁰ *Stöhr*, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers/Wolffgang (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.155, 165.

⁵⁶¹ *Diakasavvas*, The Uruguay Round Agreement – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.41.

⁵⁶² Deshalb hat die WTO die Mitgliedstaaten aufgefordert, die von ihnen praktizierten Verfahren in den Zugeständnislisten zu notifizieren, vgl. *Scully*, Five years of Tariff-Rates Quotas, Agriculture Outlook, November 2000, S.23 verfügbar unter:

<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/nov2000/nov2000g.pdf>.

⁵⁶³ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B III.

Stützung der Exporte letztlich nur eine tatsächliche Belastung des EU-Haushalts⁵⁶⁴. Erst ein am universellen, für alle WTO-Mitgliedstaaten geltenden Maßstab ausgerichteter Vergleich kann hier die Antwort auf die Frage liefern, ob und wann die nationalen Maßnahmen als unzulässige Instrumente der Agrarpolitik zu gelten haben.

Die GATT-Verpflichtungen im Ausfuhrsubventionsrecht betreffen zunächst nur die Erfüllung der mengenmäßigen und budgetären Vorgaben des Agrarabkommens durch die EU. Diese zeitigen allerdings die Notwendigkeit der Neuordnung bzw. der Anpassung der jeweiligen Instrumente an die neuen Rahmenbedingungen, um die GATT-Konformität des Ausfuhrbereichs zu wahren. So statuiert Art.8 Agrarabkommen das Gebot, Ausfuhrsubventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse nur noch nach Maßgabe des Agrarabkommens zu gewähren. Deshalb muss der Frage nachgegangen werden, welche Anforderungen das Agrarabkommen an die Leistungen der WTO-Staaten stellt, damit diese noch als abkommenskonform angesehen werden können.

I. Reihenfolge der Prüfung

Die Prüfung der Ausfuhrsubventionen auf ihre Abkommensübereinstimmung beginnt mit der Klärung der anwendbaren Vorschriften, wobei dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM-Abkommen⁵⁶⁵) ein besonderes Augenmerk gilt, da dieses eine Legaldefinition der Subvention enthält, und anschließend des Begriffs der Ausfuhrsubvention. Danach muss die konditionale Verknüpfung nach Art.1 lit. e) Agrarabkommen zwischen der Erstattung und der Ausfuhr untersucht werden. Erst dann kann von einer Ausfuhrsubvention im Sinne des Agrarabkommens gesprochen werden.

II. Anwendbare Vorschriften

Die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich der Senkungsverpflichtung der Exportsubventionen und Exportmengen sind im Teil V des Agrarabkommens, namentlich in Art.8 bis 11, enthalten. Neben diesen ausfuhrspezifischen Vorschriften enthält das Agrarabkommen noch weitere allgemeine Bedingungen, die für den Ausfuhrbereich gleichermaßen Geltung beanspruchen. Diese sind in Teil I und II des Agrarabkommens niedergelegt und beziehen sich zum einen auf die einzelnen Begriffsbestimmungen, wie die der „Ausfuhrsubvention“ in Art.1 lit. e), und zum

⁵⁶⁴ Das gilt nur für die Auswirkung der Ausfuhr. Die interne Ausgestaltung der Verfahren über den Zugang zu den Erstattungen bleibt hiervon unberührt, dazu vgl. 2.Kapitel 2. Teil III.

⁵⁶⁵ Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – SCM-Abkommen.

anderen auf die Konkretisierung der von den WTO-Mitgliedstaaten übernommenen Verpflichtungen. So erklärt Art.3 die Einbindung der Zugeständnisse in den sog. Konzessionslisten in das Agrarabkommen. Erst im Zusammenhang mit diesen erhalten die eingegangenen WTO-Verpflichtungen ihre konkrete Gestalt. Das Agrarabkommen bezieht sich auf sie allgemein in Art.3 Abs.1 und speziell in Art.3 Abs.3, wonach diese als Maßstab für die Geltung von Teil V und im Besonderen von Art.9 Abs.1 dienen sollen. Dieselbe Aussage trifft Art.8, der nochmals die Verpflichtung der WTO-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Gewährung von Ausfuhrsubventionen klarstellt, indem er nur die Ausfuhrsubventionen für zulässig erklärt, die mit dem Agrarabkommen und mit den Konzessionslisten in Einklang stehen⁵⁶⁶. Die Funktion der Listen besteht darin, einerseits die Vertragsstaaten zur Notifizierung der von ihnen gewährten Ausfuhrsubventionen anzuhalten, die bestimmten landwirtschaftlichen Erzeugnissen bzw. Erzeugnisgruppen⁵⁶⁷ zuteil werden sollen, und andererseits sie zu verpflichten, diese Subventionen nur noch nach Maßgabe der Listen zu gewähren. Den rechtlichen Rahmen für die Konzessionslisten bildet das Marrakesch-Protokoll zum GATT '94. Nach Nr.1 werden die als fünf Anhänge⁵⁶⁸ beigefügten Zugeständnislisten für das jeweilige Mitglied im Zeitpunkt des Inkrafttretens des WTO-Abkommens solche des GATT '94. Aus Nr.3 des Marrakesch-Protokolls folgt, dass die einmal übernommenen Verpflichtungen nicht mehr autonom zurückgenommen werden können⁵⁶⁹. Art.3 Abs.1 Agrarabkommen nimmt auf den Teil IV der Zugeständnisse (Anhang V zum Marrakesch Protokoll) direkten Bezug und verdeutlicht, dass sie ein integraler Bestandteil des GATT '94 und somit des Agrarabkommens werden⁵⁷⁰. Die Bindungswirkung der Listen wird in Art.3 Abs.3 Agrarabkommen weiter konkretisiert. Die Beschränkung der Subventionierung bezieht sich danach darauf, Subventionen im Sinne von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen nur in dem Umfang zu gewähren, in dem sich

⁵⁶⁶ Vgl. die englische Fassung: "Each Member undertakes not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule".

⁵⁶⁷ Vgl. Kapitel 3 Teil 1 D.

⁵⁶⁸ Das Protokoll hat fünf Anhänge: Agriculture Products – Tariff Concessions on a Most-Favoured Nation Basis (Appendix I Section A), Agriculture products – Tariffs Quotas (Appendix I Section B), Tariff Concessions on a Most Favoured Nation Basis on Other Products (Appendix II), Preferential Tariff – Part 2 of Schedules (Appendix III), Concessions on Non-Tariff Measures – Part III of Schedules (Appendix IV), Agriculture Products: Commitments Limiting Subsidization – Part IV of Schedules (Appendix V). Der letzte Anhang gliedert sich noch in: Domestic Support: Total AMS Commitments (Section I), Export Subsidies: Budgetary Outlay and Quantity Reduction Commitments (Section II), Commitments Limiting the Scope of Export Subsidies – vgl dazu *Stoll*, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, *ZaöRV* 1994, 241, 253 (Fn.53).

⁵⁶⁹ Vgl. auch *Senti*, WTO, Rn.1015.

⁵⁷⁰ WT/DS69/AB/R Nr.79.

die Vertragsparteien hierzu in den Listen verpflichtet haben, wobei das gleiche auch für die Erzeugnisse und Erzeugnisgruppen gilt, die in den Listen nicht enthalten sind. Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten: Wegen der Bezugnahme von Art.3 Abs.3 auf Art.9 Abs.1 enthält der letzte eine abstrakte Umschreibung der Ausfuhrsubventionstatbestände. Hält sich die jeweilige Vertragspartei nicht an die in den Konzessionslisten verbindlich festgelegten Rahmenbedingungen für die Subventionsgewährung, so lässt sich anhand von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen feststellen, ob es sich um eine nicht in Einklang mit Art.3 Abs.3 Agrarabkommen stehende Ausfuhrsubvention handelt.

III. Übernommene Verpflichtungen

Im Bereich der hier relevanten Vorschriften des V. Teils des Agrarabkommens kommt Art.9 eine besondere Bedeutung zu. Im Absatz 1 regelt dieser Ausfuhrsubventionen⁵⁷¹, die der Senkungsverpflichtung unterliegen. Wie die WTO-Mitglieder dieser nachzukommen haben, erschließt sich aus Art.9 Abs.2 Agrarabkommen. Hiernach gilt es, nach Art.9 Abs.1 lit. a) ii) die auszuführenden Mengen sowie nach Art.9 Abs.1 lit. a) i) die Förderungshöhe zu verringern. Nach Art.9 Abs.2 lit. b) iv) bezieht sich die Reduzierung auf 64% der Haushaltsausgaben und auf 79 % der Ausfuhrmengen der Referenzjahre 1986-90⁵⁷² in einem sog. Durchführungszeitraum. Dieser erstreckt sich nach Art.1 lit. f) auf sechs Jahre beginnend mit dem Jahr 1995 von 1995 bis 2001⁵⁷³.

Nach Art.9 Abs.2 lit. a) bezieht sich die mengenmäßige und budgetäre Senkungsverpflichtung betreffend einzelne Erzeugnisse sowie Erzeugnisgruppen auf jedes Jahr des Durchführungszeitraums. Hiervon macht jedoch Abs.2 lit. b) in der Zeit zwischen dem zweiten und fünften Jahr des Durchführungszeitraums eine Ausnahme. Danach darf das jeweilige WTO-Mitglied die budgetäre Listenverpflichtung um 3% und die mengenmäßige um 1,75% bezüglich der tatsächlich geleisteten/ausgeführten Beträge/Mengen vom Beginn des Umsetzungszeitraums bis zum betreffenden Jahr überschreiten. Das gilt aber erst, wenn die ausgeführten/geleisteten kumulativen Mengen/Beträge den in den Listen deklarierten im gesamten Durchführungszeitraum

⁵⁷¹ Genauer vgl. unten 3.Kapitel 2.Teil IV 2.

⁵⁷² Beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen können die WTO-Parteien als Referenzperiode die Jahre 1991 und 1992 zugrunde legen, vgl. Annex 8 Nr.5 c in: MTN.GNG/MA/W/24, davon hat die EU u.a. bei Weizen Gebrauch gemacht, vgl. *Diakasavvas*, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.82.

⁵⁷³ Im Falle des Artikels 13 Agrarabkommen umfasst der Zeitraum neun Jahre ab 1995.

entsprechen und die ausgeführten/geleisteten Mengen/Beträge am Ende des Durchführungszeitraums um 36% bzw. 21% gegenüber dem Bezugszeitraum 1986-90 gesenkt worden sind. Nach Ablauf dieser Frist kann diese Sonderregelung nicht mehr in Anspruch genommen werden, das Ansammeln von „Ausfuhrrestguthaben“ ist nicht mehr zulässig⁵⁷⁴.

IV. Ausfuhrsubventionsbegriff im Rahmen des Agrarabkommens

Art.1 Agrarabkommen enthält in lit. e) die Definition der Ausfuhrsubvention.

Danach

„...beziehen sich die „Ausfuhrsubventionen“ auf Subventionen, die von der Ausfuhrleistung abhängig sind, einschließlich Ausfuhrsubventionen nach Artikel 9“⁵⁷⁵.

Diese Begriffsbestimmung beschreibt nach dem Wortlaut allerdings nur, wann eine Subvention als eine Ausfuhrsubvention zu gelten hat, nicht dagegen, was eine Ausfuhrsubvention ist. Aus dem zweiten Halbsatz folgt aber, dass die in Art.9 enthaltenen Leistungen als Ausfuhrsubvention anzusehen sind. Zur Bestimmung des Begriffs „Ausfuhrsubvention“ im Sinne des Agrarabkommens könnte nun zum einen auf die Bestimmungen von Art.9 Agrarabkommen zurückgegriffen werden, der in Abs.1 eine Reihe von Ausfuhrsubventionen auflistet. Art.3 Abs.3 Agrarabkommen, der die grundsätzlichen Zugeständnisse und Verpflichtungen der GATT-Vertragsparteien statuiert und damit eine zentrale Rolle im Agrarabkommen spielt⁵⁷⁶, hebt Art.9 und die dort geregelten Ausfuhrsubventionsformen ausdrücklich hervor. Der Rückgriff auf die Regelungen des Agrarabkommens hätte den Vorteil, dass die Begriffsbestimmungen abkommensimmanent auszulegen wären, ohne die Notwendigkeit, dem Inhalt des Agrarabkommens einen systemfremden Wortsinn zugrunde zu legen. Zu berücksichtigen ist weiter der Umstand, dass das Agrarabkommen an mehreren Stellen von Ausfuhrsubventionen spricht. Von besonderer Bedeutung sind hier Art.8 über die Verpflichtungen bezüglich des Ausfuhrwettbewerbs sowie Art.10, der das Umgehungsverbot regelt.

⁵⁷⁴ Da die EU von diesem Recht häufig Gebrauch machte, musste sie ihre Exporte erheblich reduzieren, vgl. *Tangermann*, Die Millenniums-Runde der WTO-Verhandlungen und die Zukunft der EU-Agrarpolitik, Agrarwirtschaft 2001, 158, 160 f.

⁵⁷⁵ Vgl. Art.1 lit. e) Agrarabkommen: “export subsidies” refers to subsidies contingent upon export performance, including the export subsidies listed in Article 9 of this Agreement”.

⁵⁷⁶ *Pitschas*, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 208.

Zum anderen besteht die Möglichkeit, Art.1 SCM-Abkommen als Auslegungshilfe heranzuziehen⁵⁷⁷. Diese Vorgehensweise schlug auch das Panel in der Sache *United States – Tax Treatment For Foreign Sales Corporations*⁵⁷⁸ vor, als es ausführte, dass die Regelungen des SCM-Abkommens die einzigen sind, die den Begriff der Subvention legal definieren⁵⁷⁹.

Deshalb wird zunächst die Legaldefinition der „Ausfuhrsubvention“ im Sinne des SCM-Abkommens mit ihren wesentlichen Kriterien dargestellt (unter 1). Als nächstes wird dargelegt, dass die Vorschriften des Agrarabkommens zwei Formen der Ausfuhrzahlungen enthalten, die in Art.9.1 geregelt sind und die in Art.10 vorausgesetzten Ausfuhrsubventionen (unter 2). Anschließend wird das Verhältnis des SCM-Abkommens zum Agrarabkommen geklärt (unter 3). Der Vorteil dieser Methode ist die durch die Legaldefinitionen vorgegebene Interpretation des Agrarabkommens im Kontext des SCM-Abkommens unter Berücksichtigung des systematischen Zusammenhangs innerhalb des GATT '94.

1. Auslegung unter Zuhilfenahme des SCM-Abkommens

a. Subventionen des SCM-Abkommens

Das SCM-Abkommen enthält in materiell-rechtlicher Hinsicht ein nach bestimmten Kriterien gestaffeltes Subventionssystem. In den einzelnen Abschnitten werden die Subventionen danach unterschieden, ob sie verboten (Teil II), anfechtbar (Teil III) oder nicht anfechtbar sind (Teil IV)⁵⁸⁰. Im Teil I betreffend die allgemeinen Regelungen wird in Art.1 der Begriff der Subvention legal definiert. Danach gilt als Subvention

„[...] eine finanzielle Beihilfe [...]“ der öffentlichen Hand, durch die dem Empfänger „[...] ein Vorteil gewährt wird [...]“⁵⁸¹.

⁵⁷⁷ So *Pitschas*, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 207 mit dem Verweis auf *Hofley/Whitehead*, International Trade & Law Regulations, 1999, 59, 64.

⁵⁷⁸ WT/DS108/R

⁵⁷⁹ WT/DS108/R, Nr. 7.150: “We agree with the parties that Article 1 of the SCM Agreement, which defines the term "subsidy" for the purposes of the SCM Agreement, represents highly relevant context for the interpretation of the word "subsidy" within the meaning of the Agreement on Agriculture, as it is the only article in the WTO Agreement that provides a definition of that term”.

⁵⁸⁰ *Hahn*, Das neue Regime der Beihilfenkontrolle in der WTO, in: Klein/Meng/Rode, Die Neue Welthandelsordnung der WTO S.105 ff.; *Stehn*, Subsidies, Countervailing Duties, and the WTO: Towards an open subsidy club, in: Kieler Diskussionsbeiträge Juni 1996, S.5 ff.

⁵⁸¹ 1.1. Im Sinne dieses Übereinkommens liegt eine Subvention vor, wenn a) 1. eine Regierung oder öffentliche Körperschaft im Gebiet eines Mitglieds (in diesem Übereinkommen "Regierung" genannt) eine finanzielle Beihilfe leistet, d. h. wenn i) diese Praktik der Regierung einen direkten Transfer von Geldern (z. B. Zuschüsse, Kredite und Kapitalzufuhren) sowie potentielle direkte Transfers von Geldern oder Verbindlichkeiten (z. B. Kreditbürgschaften) beinhaltet; ii) die

Im Bereich der verbotenen Subventionen erklärt Art.3.1, dass

„[m]it Ausnahme der Bestimmungen in dem Übereinkommen über die Landwirtschaft[...]“

Subventionen im Sinne von Art.1.1 verboten sind, die an die Ausfuhr *de facto* oder *de jure* geknüpft sind⁵⁸².

Im Rahmen der anfechtbaren Subventionen im Teil III sind nach Art.5 S.2 diese Vorschriften auf das Agrarabkommen nicht anwendbar. Das gleiche gilt für das Erfordernis der „ernsthaften Schädigung“ als konstitutives Merkmal der „anfechtbaren Subvention“ nach Art.6.9. Beide Regelungen sehen vor, dass die Subventionen, die bei landwirtschaftlichen Waren im Rahmen des Agrarabkommens beibehalten werden, von den Abhilfemaßnahmen im Rahmen der verbotenen und anfechtbaren Subventionstatbestände des SCM-Abkommens freizustellen sind. Über die Verweisung der beiden Normen auf Art.13 Agrarabkommen, wonach

„[...] export subsidies that conform fully to the provisions of Part V⁵⁸³ of this Agreement, as reflected in each Member’s Schedule, [...]“

wird die Sonderstellung der Regelungen des Agrarabkommens besonders deutlich. Denn hierdurch werden Ausfuhrsubventionstatbestände, die die Voraussetzungen der Art.8, 9 und 10 erfüllen, aus dem Abhilfemaßnahmensystem des SCM-Abkommens ausgenommen⁵⁸⁴.

Regierung auf normalerweise zu entrichtende Abgaben verzichtet oder diese nicht erhebt (z.B. Steueranreize wie Steuergutschriften);
 iii) eine Regierung Waren oder Dienstleistungen, die nicht zur allgemeinen Infrastruktur gehören, zur Verfügung stellt oder Waren aufkauft; iv) eine Regierung Zahlungen an einem Fördermechanismus leistet oder eine private Einrichtung mit der Wahrnehmung einer oder mehrerer der in i) bis iii) genannten Aufgaben, die normalerweise der Regierung obliegen, betraut oder dazu anweist und sich diese Praktik in keiner Weise von den Praktiken unterscheidet, die normalerweise von den Regierungen ausgeübt werden oder a) 2. irgendeine Form der Einkommens- oder Preisstützung im Sinne des Artikels XVI des GATT 1994 besteht und b) dadurch ein Vorteil gewährt wird, vgl. Die multilaterale Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986- 1994) - Anhang 1 - Anhang 1A - Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (WTO-GATT 1994) WTO-"GATT 1994", ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0156 – 0183.

⁵⁸² In der englischen Fassung: “Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited: subsidies contingent, in law or in fact (1), whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I [...]” vgl. http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/final_e.htm

⁵⁸³ Art.8 bis 10 Agrarabkommen betreffend Exportsubventionen.

⁵⁸⁴ Antidumping- und Ausgleichszölle sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, und zwar nur nach Feststellung einer Schädigung oder drohenden Schädigung aufgrund des Umfangs, der Auswirkung auf die Preise oder entsprechender Folgen, wobei die Einleitung von Ausgleichszolluntersuchungen unter dem Grundsatz der „angemessenen Zurückhaltung“ steht.

Dieser rechtliche Zusammenhang der beiden Abkommen macht deutlich, dass die Ausfuhrsubventionen des Agrarabkommens nicht ohne weiteres dem Regime des SCM-Abkommens unterstellt sind. Damit ist aber noch keine Aussage über die Anwendbarkeit des im SCM-Abkommen legal definierten Subventionsbegriffes innerhalb des Agrarabkommens getroffen worden. Dies hängt davon ab, ob Art.9 Agrarabkommen eine eigene Definition einer Subvention enthält und, falls man dies bejaht, ob das Agrarabkommen außer Art.9 nicht noch weitere Subventionstatbestände kennt, bei deren Feststellung der Rückgriff auf das SCM-Abkommen erforderlich ist. Deshalb muss zunächst der Inhalt des Ausfuhrsubventionsbegriffes des SCM-Abkommens mit seinen wesentlichen Kriterien dargestellt werden.

Art.3.1 SCM-Abkommen verwendet den Begriff der Subvention⁵⁸⁵ aus Art.1.1 SCM-Abkommen und ergänzt diesen um den Ausfuhrtatbestand. Zieht man Art.1 lit. e) Agrarabkommen heran, in dem nur die Rede von der Abhängigkeit der Subvention von der Ausführleistung ist, läge es nahe anzunehmen, in beiden Abkommen Ausfuhrsubventionen gleich zu definieren.

In der englischen Fassung lautet der fragliche Abschnitt von Art.3.1 SCM-Abkommen wie folgt:

“Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited [...]”

Der Ausdruck “*within the meaning of Article 1*” bezieht sich ersichtlich nur auf die „*following subsidies*“, nicht dagegen auf die im Agrarabkommen niedergelegten und geregelten Sachverhalte. Diese werden von vornherein aus dem Regelungsbereich von Art.3.1 durch die Worte: „*Except as provided in the Agreement on Agriculture*“ ausgeschlossen.

Betrachtet man Art.1 SCM-Abkommen näher, so kann festgestellt werden, dass die den Subventionsbegriff erläuternden Regelbeispiele einen sehr weiten Subventionstatbestand enthalten, da sogar Zuwendungen privater Einrichtungen nach Art.1.1 a) iv) SCM-Abkommen unter Umständen als Subventionen gewertet werden können. Erst durch die Heranziehung der weiteren Merkmale des „Vorteils“ in Art.1.1

⁵⁸⁵ Verwendet man die österreichische Übersetzung des SCM-Abkommens in: *Hummer/Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, wäre dieser Schluss nicht ohne weiteres zulässig, da diese zwischen Subventionen nach dem Agrarabkommen und denen nach dem SCM-Abkommen unterscheidet: „Mit Ausnahme der im Übereinkommen über die Landwirtschaft vorgesehenen Subventionen sind die folgenden Subventionen im Sinne des Art.1 verboten [...]“.

(b) und der Spezifität in Art.2 wird dieser eingeschränkt⁵⁸⁶. Das Erfordernis der Spezifität⁵⁸⁷ konkretisiert den Begriff der Subvention. Art.1.2, Art.2 und 8.1 stellen weiter klar, dass nur spezifische finanzielle Zuwendungen unter das Regime des SCM-Abkommens fallen. Spezifisch ist eine Subvention nach Art.2 SCM-Abkommen, die nur bestimmten Unternehmen innerhalb eines genau bezeichneten geographischen Gebietes gewährt oder zu der der Zugang ausdrücklich nur auf bestimmte Unternehmen beschränkt wird. Nach Art.2.2 gelten die in Art.3.1 SCM-Abkommen genannten (unzulässigen) Subventionen als spezifisch im Sinne von Art.2.1.

Diese sind nach Art.3.1 lit. a)

„[...] subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I“⁵⁸⁸

Der Unterscheidung zwischen der faktischen und rechtlichen Exportabhängigkeit einer Zuwendung kommt hierbei keine entscheidende Bedeutung zu. Das hängt damit zusammen, dass in beiden Fällen der rechtliche Maßstab für die Prüfung, ob eine Subvention vorliegt, gleich ist⁵⁸⁹. Lediglich bei der Frage der Beweisbarkeit muss zwischen beiden Subventionsformen differenziert werden. Denn eine Subvention *de jure* lässt sich bereits anhand der der Zuwendung zugrunde liegenden rechtlichen Vorschriften feststellen, während das Vorliegen einer Subvention *de facto* nur durch die Untersuchung der Umstände der Zuwendungsgewährung ermittelt werden kann⁵⁹⁰. Da

⁵⁸⁶ Ohlhoff, Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO im Lichte aktueller Rechtsprechung, EuZW 2000, 645, 647; Collins-Williams/Selembier, International Disciplines on Subsidies, JWT Februar 1996, 5, 10.

⁵⁸⁷ Dieses Merkmal war und ist Gegenstand der WTO-Konsultationen und Streitschlichtungsfälle, vgl. Senti, WTO, Rn.855. Im vorliegenden Zusammenhang spielt es aber eine geringe Rolle, da nach Art.2.3 SCM-Abkommen alle Ausfuhrsubventionen im Sinne von Art.3 SCM-Abkommen als „spezifisch“ gelten.

⁵⁸⁸ Die deutsche Fassung lautet: „Ausfuhrsubventionen sind solche, die „[...]gesetzlich oder tatsächlich entweder für sich allein oder als eine von mehreren anderen Bedingungen einschließlich der in Anhang I genannten Bedingungen von der Ausfuhrleistung abhängig sind“, [...]“.

⁵⁸⁹ WT/DS70TAB/R Rn.167, Der Appellate Body prüft zwar die rechtliche Bedeutung des Wortes „contingent“. Die englische Fassung des SCM-Abkommens spricht nämlich in Art.3.1 a) von „subsidies contingent, das in der deutschen Fassung mit der „Subvention“ umschrieben wurde. Dieser semantische Unterschied ist aber zu vernachlässigen, da es rechtlich unerheblich ist, ob der Ausdruck „Subvention“ oder „Subventionsanteil“ verwendet wird.

⁵⁹⁰ WT/DS70/AB/R Rn.167: “[...]There is a difference, however, in what evidence may be employed to prove that a subsidy is export contingent. *De jure* export contingency is demonstrated on the basis of the words of the relevant legislation, regulation or other legal instrument. Proving *de facto* export contingency is a much more difficult task. There is no single legal document which will demonstrate, on its face, that a subsidy is "contingent ... in fact ... upon export performance". Instead, the existence of this relationship of contingency, between the subsidy and export performance, must be *inferred* from the total configuration of the facts constituting and surrounding the granting of the subsidy, none of which on its own is likely to be decisive in any given case”.

jedoch nach Art.2.3 SCM-Abkommen jede Ausführsubvention als eine spezifische gilt, so ist nicht dieses Kriterium, sondern das des „Vorteils“, das eine zentrale Bedeutung bei der Ermittlung des (Ausfuhr)Subventionstatbestandes gewinnt.

b. Interpretation des Begriffs „Vorteil“

Die Ermittlung der Bedeutung eines „Vorteils“ im Sinne von Art.1 SCM-Abkommen muss, wie oben bereits dargelegt, unter Berücksichtigung des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969⁵⁹¹ erfolgen⁵⁹². Darauf verweist das Panel in der Entscheidung vom 14 April 1999⁵⁹³, in der es eine streitige Zuwendung als eine Form des Vorteils definiert, wenn sie einem Begünstigten eine günstigere Position verschafft, als das der Fall wäre, wenn dieser die Zuwendung nicht bekäme. Den Vergleichsmaßstab bildet hierbei der jeweilige Wirtschaftsraum⁵⁹⁴. Diese Auffassung ist durch den Appellate Body in der Entscheidung vom 2. August 1999⁵⁹⁵ bestätigt worden⁵⁹⁶. Bei der Ermittlung des Gehalts eines „Vorteils“ ging der Appellate Body zunächst vom lexikalischen Begriffsinhalt⁵⁹⁷ aus und bestätigte damit die Vorgehensweise des Panels. Eine abstrakte Feststellung eines Vorteils war indes nicht ausreichend, denn die Formulierung in Art.1.1 lit. b), „[...] *a benefit is thereby conferred.*“, impliziert durch die Wahl der Passivform und der Worte „*thereby*“ und „*confer*“ die Existenz eines Begünstigten, an den der Vorteil übertragen worden sein muss. Damit lehnte der Appellate Body die von der beklagten Partei angesonnene Auslegung ab, wonach ein „Vorteil“ erst dann vorliegen sollte, wenn eine staatliche Zuwendung zu Lasten des Haushalts erfolgte und die finanzielle Zuwendung in einer Begünstigung resultierte, die über das hinaus ging, was der Markt zur Verfügung stellte⁵⁹⁸. Der Appellate Body erkannte darüber hinaus den Markt als

⁵⁹¹ BGBI. Teil II 1985 S.926, siehe hierzu auch 3.Kapitel 1.Teil F.

⁵⁹² Vgl. 3.Kapitel 1.Teil D.

⁵⁹³ WT/DS70/R.

⁵⁹⁴ WT/DS70/R Nr.9.112: [...] Accordingly, a financial contribution will only confer a "benefit", *i.e.*, an advantage, if it is provided on terms that are more advantageous than those that would have been available to the recipient on the market., vgl. auch Nr. 9.120.

⁵⁹⁵ WT/DS70/AB/R Nr.149 ff.

⁵⁹⁶ Der Appellate Body stellte weiterhin fest, dass für die Beurteilung des Vorteils ein Vergleich zwischen dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung in der Beziehung zwischen dem Empfänger und dem die Zuwendung Gewährendem und dem Verhältnis bei einer vergleichbaren Transaktion unter Marktbedingungen maßgeblich ist, WT/DS138/AB/R Rn.56 ff., vgl. auch *Ohlhoff*, Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO im Lichte aktueller Rechtssprechung, *EuZW* 2000, 645,647.

⁵⁹⁷ WT/DS70/AB/R Rn.153: The dictionary meaning of "benefit" is "advantage", "good", "gift", "profit", or, more generally, "a favourable or helpful factor or circumstance".

⁵⁹⁸ WT/DS70/R Nr.9.98 und 9.102: Canada asserts that a "benefit" is conferred when a public financial contribution by a public body (i) imposes a cost on the government, and (ii) results in an advantage above and beyond what the market could provide.

Vergleichsmaßstab für die Feststellung eines Vorteils an. Eine andere Sichtweise würde nämlich den Wortlaut von Art.1.1 b) dahingehend außer Acht lassen, dass ein „Vorteil“ solange nicht feststellbar wäre, bis die finanzielle Zuwendung bewirkt und eine „Besserstellung“ erreicht sein würden. Erst mit dem Kriterium des Marktes lässt sich nämlich das handelsverzerrende Potential einer Zuwendung ermitteln, und zwar durch den Vergleich der „finanziellen Zuwendung“ zu bestimmten Konditionen einerseits und dem auf dem Markt Verfügbaren andererseits⁵⁹⁹.

Ein weiterer Bestandteil der Vorschrift von Art.3.1 ist der im Anhang I zum SCM-Abkommen enthaltene Katalog der Ausfuhrsubventionen, der nach Art.32.8 SCM-Abkommen als integraler Teil des Abkommens gilt. Dieser ist allerdings nicht abschließend, worauf die Überschrift: „Beispielliste von Ausfuhrsubventionen“ hinweist⁶⁰⁰.

c. Zusammenfassung

Die vorstehende Darstellung hat Folgendes gezeigt:

1. Der Ausfuhrsubventionsbegriff im SCM-Abkommen setzt sich aus zwei Elementen zusammen:
 - Das erste ist die Subvention als solche, die in Art.1.1 legal definiert wird. Wegen der tatbestandlichen Weite wird sie durch den Begriff des Vorteils eingeschränkt. Die Ermittlung eines Vorteils erfordert die Feststellung einer Zuwendung an einen Begünstigten, infolge deren dieser eine günstigere Position erhält, wobei der Wirtschaftsraum den Vergleichsmaßstab bildet.
 - Das zweite bezieht sich auf die Ausfuhrleistung, die innerhalb des SCM-Abkommens rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein kann, wobei erst bei der Frage der Beweisbarkeit diese Differenzierung relevant werden kann.
2. Die Agrarsubventionen nehmen innerhalb des SCM-Abkommens eine besondere Stellung ein. Der Wortlaut von Art.3.1, Art.5 S.2 und Art.6.9 SCM-Abkommen

⁵⁹⁹ WT/DS70/AB/R Rn.157: “[...] for there can be no "benefit" to the recipient unless the "financial contribution" makes the recipient "better off" than it would otherwise have been, absent that contribution.[...] [T]he marketplace provides an appropriate basis for comparison in determining whether a "benefit" has been "conferred", because the trade-distorting potential of a "financial contribution" can be identified by determining whether the recipient has received a "financial contribution" on terms more favourable than those available to the recipient in the market”.

⁶⁰⁰ In der englischen Fassung: „Illustrative list of export subsidies“.

besagt explizit, dass die Vorschriften des jeweiligen Abschnitts auf das Agrarabkommen nicht anwendbar sind.

Deshalb muss das Agrarabkommen darauf überprüft werden, ob dieses eine eigene Definition bezüglich der Ausfuhrsubventionen enthält. Ein Rückgriff auf das SCM-Abkommen könnte dennoch notwendig sein, insbesondere dann, wenn das Agrarabkommen subventionsrelevante Sachverhalte nicht oder nicht vollständig regelt. Diese Vorgehensweise legt vor allem der Wortlaut von Art.9 und 10 Agrarabkommen nahe. Art.9 spricht nämlich von „folgenden Ausfuhrsubventionen“ und Art.10 unterscheidet in seinem Tatbestand zwischen „Ausfuhrsubventionen“ und „sonstigen Ausfuhrsubventionen“.

2. Auslegung unter Zuhilfenahme des Agrarabkommens

a. Begriff der Ausfuhrsubvention

Der Begriff der Ausfuhrsubvention besteht auch hier aus zwei Elementen, der Ausfuhrleistung und dem Subventionstatbestand.

Die Ausfuhrleistung bezieht sich nach Art.1 lit. e) Agrarabkommen auf die Abhängigkeit der Subvention von der Ausfuhr der Waren nach Drittländern. Durch diese konditionale Verbindung zwischen der Subvention und der Ausfuhr wird festgelegt, welche Subventionen im Rahmen des Agrarabkommens als Ausfuhrsubventionen zu gelten haben. Der Wortlaut der Bestimmung unterscheidet nicht zwischen rechtlicher und tatsächlicher Verknüpfung, wie das bei Art.3 SCM-Abkommen der Fall ist, was darauf hindeutet, dass sämtliche Ausfuhrleistungen hierunter fallen⁶⁰¹. Eine gewisse Konkretisierung dieses Merkmals, jedenfalls in zeitlicher Hinsicht, kann Art.9 Abs.1 lit. f) entnommen werden, in dem eine Ausfuhrsubvention auch dann gegeben ist, wenn die Subventionierung jenen Agrarerzeugnissen zugute kommt, die als Grundstoffe für die Herstellung der Ausfuhrware verwendet werden. Ein zeitliches Zusammentreffen der Subvention mit der Ausfuhrleistung wird demnach nicht gefordert. Entscheidend ist einzig und alleine die tatsächliche, rechtliche oder sonstige Verknüpfung der Stützung mit der Ausfuhr einer Ware⁶⁰².

⁶⁰¹ In WT/DS108/AB/R Rn.141 verweist der Appellate Body darauf, dass die Ausfuhrleistung im Sinne des SCM-Abkommens und im Sinne des Agrarabkommens die gleiche Bedeutung hat.

⁶⁰² So auch *Pitschas*, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 207.

Anders als im SCM-Abkommen findet sich im Agrarabkommen keine Legaldefinition einer (agrarspezifischen) Subvention. Im Teil I des Agrarabkommens unter der Überschrift „Begriffsbestimmungen“ findet sich zwar in Art.1 lit. e) die allgemeine Definition der „*export subsidy*“, diese bezieht sich aber nach dem Ausgeführten zunächst nur auf die Ausfuhrleistung:

„[...] “export subsidies” refers to subsidies contingent upon export performance, including the export subsidies listed in Article 9 of this Agreement; [...],⁶⁰³

Hierbei ist aber zu beachten, dass der zweite Halbsatz *“including the export subsidies listed in Article 9 of this Agreement“* vollumfänglich auf Art.9 Agrarabkommen verweist. Diesem könnte man entnehmen, dass der Subventionsbegriff in den Vorschriften des Agrarabkommens enthalten sein muss. Art.1 lit. e) behilft sich insofern bei der Umschreibung des Ausfuhrtatbestandes mit den in Art.9 Agrarabkommen niedergelegten Ausfuhrsubventionstatbeständen und nimmt diese als Beispiel nicht nur für die Ausfuhrhandlung als solche, sondern auch für Ausfuhrsubventionen.

Der Wortlaut von Art.1 lit. e) *„including the export subsidies“* impliziert darüber hinaus das Vorhandensein von Ausfuhrsubventionen, die in Art.9 nicht enthalten sind, die aber ebenfalls als agrarspezifisch gelten sollen.

Deshalb wird unter b. zunächst untersucht, ob Art.9 Abs.1 Agrarabkommen die Ausfuhrsubventionen für den Agrarbereich regelt und unter c., ob das Agrarabkommen noch andere landwirtschaftsspezifische Subventionen enthält.

b. Inhalt von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen

Bereits oben ist angedeutet worden, dass Art.9 Abs.1 eine Sonderstellung im Normgefüge des Agrarabkommens einnimmt. Diese Annahme stützt über die obigen Ausführungen hinaus der Wortlaut von Art.3 Abs.3, wonach

“Subject to the provisions of paragraphs 2(b) and 4 of Article 9, a Member shall not provide export subsidies listed in paragraph 1 of Article 9 in respect of the agricultural products or groups of products specified in Section II of Part IV of its Schedule in excess of the budgetary outlay and quantity commitment levels specified therein [...]”⁶⁰⁴,

⁶⁰³ Agreement on Agriculture, verfügbar unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf; die deutsche Fassung lautet: „[...] beziehen sich „Ausfuhrsubventionen“ auf Subventionen, die von der Ausfuhrleistung abhängig sind, einschließlich Ausfuhrsubventionen nach Art.9; [...]“.

⁶⁰⁴ Die deutsche Fassung lautet: „Vorbehaltlich des Artikels 9 Absätze 2 Buchstabe b) und 4 gewährt ein Mitglied keine in Artikel 9 Absatz 1 aufgeführten Ausfuhrsubventionen für in Teil IV Abschnitt II seiner Liste aufgeführte landwirtschaftliche Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen, die

in dem ebenfalls die Rede von in Art.9 Abs.1 enthaltenen Ausfuhrsubventionen ist. Diese Sichtweise wird ferner im Art.10 bestätigt, der zwar in erster Linie „andere als die in Artikel 9 Absatz 1 genannten Ausfuhrsubventionen“⁶⁰⁵ verbietet, in dem Wortlaut aber die Ausfuhrsubventionen aus Art.9 deutlich als solche herausstellt. Diese exponierte Stellung von Art.9 Abs.1 besagt zwar noch nichts über den Inhalt der dort geregelten Subventionstatbestände. Insbesondere kann daraus noch nicht die Unanwendbarkeit von Art.1.1 SCM-Abkommen abgeleitet werden.

aa. „Subvention“ als finanzielle Zuwendung an Begünstigte

Zu untersuchen ist deshalb der Inhalt der Bestimmung in Art.9 Abs.1 Agrarabkommen⁶⁰⁶. Dieser regelt folgende Ausfuhrsubventionen:

- a) Gewährung einer von der Ausfuhrleistung abhängigen direkten Subvention der öffentlichen Hand einschließlich Sachleistungen an eine Firma, einen Wirtschaftszweig, die Erzeuger eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, eine Genossenschaft oder andere Erzeugergemeinschaft oder eine Absatzorganisation;
- b) Verkauf oder Überlassung zur Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus nichtkommerziellen Lagern durch die öffentliche Hand zu einem Preis, der niedriger ist als der vom Käufer am Binnenmarkt für die gleichen Erzeugnisse verlangte vergleichbare Preis;
- c) Zahlungen bei der Ausfuhr eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, die aufgrund von staatlichen Maßnahmen finanziert werden, unabhängig davon, ob sie zu Lasten des Staatshaushalts gehen oder nicht, einschließlich Zahlungen, die durch die Einnahmen aus einer

über die in der Liste enthaltenen Verpflichtungen bezüglich Haushaltsausgaben und Mengen hinausgehen [...] in: 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002.

⁶⁰⁵ “Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 shall not be applied [...]”

⁶⁰⁶ In der englischen Sprachversion in 94/800/EC: Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994), Official Journal L 336, 23/12/1994 p. 0001 - 0002: a) the provision by governments or their agencies of direct subsidies, including payments-in-kind, to a firm, to an industry, to producers of an agricultural product, to a cooperative or other association of such producers, or to a marketing board, contingent on export performance;
 (b) the sale or disposal for export by governments or their agencies of non-commercial stocks of agricultural products at a price lower than the comparable price charged for the like product to buyers in the domestic market;
 (c) payments on the export of an agricultural product that are financed by virtue of governmental action, whether or not a charge on the public account is involved, including payments that are financed from the proceeds of a levy imposed on the agricultural product concerned or on an agricultural product from which the exported product is derived;
 (d) the provisions of subsidies to reduce the costs of marketing exports of agricultural products (other than widely available export promotion and advisory services) including handling, upgrading and other processing costs, and the costs of international transport and freight;
 (e) internal transport and freight charges on export shipments, provided or mandated by governments, on terms more favourable than for domestic shipments;
 (f) subsidies on agricultural products contingent on their incorporation in exported products.

auf das betreffende landwirtschaftliche Erzeugnis oder auf ein zur Herstellung der Ausfuhrware verwendetes landwirtschaftliches Erzeugnis erhobenen Abgabe finanziert werden;

d) Gewährung von Subventionen zur Verringerung der Kosten für die Marktbetreuung bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen (ausgenommen allgemeine Ausfuhrförderungs- und -beratungsdienste) einschließlich Behandlungs-, Veredelungs- und anderer Verarbeitungskosten sowie Transport- und Frachtkosten im grenzüberschreitenden Verkehr;

e) interne Transport- und Frachtgebühren für Ausfuhrsendungen, die vom Staat zu Bedingungen festgesetzt oder vorgeschrieben werden, die günstiger sind als für den internen Versand;

f) Subventionen, die für landwirtschaftliche Erzeugnisse aufgrund ihrer Verwendung zur Herstellung von Ausfuhrwaren gewährt werden.

Darin wird der Begriff der Subvention immer wieder aufgegriffen und in einem sich ständig ändernden Kontext verwendet. Sieht man zunächst von den Regelungen in Abs.1 lit. a), d) und f) ab, die sich explizit auf die „Subvention“ beziehen, regelt Art.9 Abs.1 lit b), c) und e) folgende Sachverhalte:

- b) Verkauf oder Überlassung zur Ausfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus nichtkommerziellen Lagern durch die öffentliche Hand zu einem Preis, der niedriger ist als der vom Käufer am Binnenmarkt für die gleichen Erzeugnisse verlangte vergleichbare Preis;
- c) Zahlungen bei der Ausfuhr eines landwirtschaftlichen Erzeugnisses, die aufgrund von staatlichen Maßnahmen finanziert werden, unabhängig davon, ob sie zu Lasten des Staatshaushalts gehen oder nicht, einschließlich Zahlungen, die durch die Einnahmen aus einer auf das betreffende landwirtschaftliche Erzeugnis oder auf ein zur Herstellung der Ausfuhrware verwendetes landwirtschaftliches Erzeugnis erhobenen Abgabe finanziert werden;
- e) Transport- und Frachtgebühren für Ausfuhrsendungen, die vom Staat zu Bedingungen festgesetzt oder vorgeschrieben werden, die günstiger sind als für den internen Versand.

Art.9 Abs.1 lit. b), c) und e) gehen demnach ersichtlich von Vorteilen finanzieller Art („...Verkauf[...] zu einem Preis...“, „Zahlungen...“ und „...[G]ebühren...“) aus, die nach Art.9 Abs.1 S.1 (Ausfuhr)Subventionen darstellen. Demgegenüber enthalten die lit. a), d) und f) den Begriff der Subvention. Ob dieser etwa im gleichen Sinne zu verstehen ist, wie in den anderen Formulierungen des Abs.1, hängt im Wesentlichen davon ab, in welchem Verhältnis die einzelnen Regelungen zueinander stehen. Dieses lässt sich dadurch ermitteln, dass die einzelnen Tatbestandsalternativen daraufhin überprüft werden, ob eine Gleichrangigkeit der jeweiligen Varianten anzunehmen ist oder es sich um eine Regelung handelt, die sich im Tatbestand der Regelbeispieltechnik bedient. Das Nebeneinander der Tatbestandsalternativen in Art.9 Abs.1 Agrarabkommen deutet den zuerst genannten Auslegungssinn an, da die Aufzählung ohne Bildung von Subgruppen im Rahmen der jeweiligen Variante auskommt. Hinzu kommt der am Anfang von Art.9 Abs. 1 stehende Einleitungssatz, in dem die Rede von:

“*The following export subsidies [...]*“⁶⁰⁷ ist, worin unterschiedslos auf die folgenden Tatbestandsvarianten verwiesen wird. Deshalb wird von einer Gleichrangigkeit der Tatbestandsmodalitäten und demzufolge von der gleichen Bedeutung in Bezug auf den Subventionstatbestand auszugehen sein. Gestützt wird diese Ansicht durch den Wortlaut von Art.3 Abs.3 sowie Art.10 Abs.1 S.1 Agrarabkommen, die jeweils auf die verschiedenen Formen der Ausfuhrsubvention in Art.9 Abs.1 lit. a) bis f) Bezug nehmen.

Zieht man einen Vergleich zum Subventionstatbestand des SCM-Abkommens, der unter einer finanziellen Beihilfe eine Reihe von Finanztransfers der öffentlichen Hand und auch alle Formen der Einkommens- und Preisstützung versteht, so kann Art.9 Abs.1 Agrarabkommen nur einen wesentlich engeren Regelungsbereich enthalten. Das folgt aus der Aufgabe und dem Bestreben des SCM-Abkommens, nicht nur Ausfuhrsubventionen zu erfassen, sondern eine in der Tendenz generalklauselartig⁶⁰⁸ möglichst allumfassende Norm zu formulieren⁶⁰⁹. Deshalb kann bezüglich der Gewährung der Subvention im Rahmen des Agrarabkommens das Kriterium der „finanziellen Beihilfe“, entlehnt dem Art.1.1 SCM-Abkommen, oder auch das der finanziellen Zuwendung⁶¹⁰ als Oberbegriff der unterschiedlichen Modalitäten des Geldtransfers festgehalten werden.

In der Entscheidung des Panels vom 8.10.1999⁶¹¹ verweist dieses ebenfalls auf den Inhalt von Art.1.1 SCM-Abkommen als einen äußerst relevanten Kontext für die Auslegung der Tatbestände von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen. Eine Anwendung von Art.1.1 SCM-Abkommen bei Art.9 Abs.1 wird dennoch vom Panel abgelehnt. Der tragende Grund hierfür ist jedoch nur die Feststellung, dass es landwirtschaftliche Subventionen geben könnte, die in einem bestimmten Zusammenhang außerhalb des Regelungsbereiches von Art.1.1 liegen könnten⁶¹².

bb. Mittelbare und unmittelbare Subvention

⁶⁰⁷ „Nachstehende Ausfuhrsubventionen“ in: 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002 bzw. „folgende Ausfuhrsubventionen“, in: *Hummer/Weiss*, Vom GATT '47 zur WTO '94, S.863.

⁶⁰⁸ *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, S.127.
⁶⁰⁹ Genauer dazu siehe 3.Kapitel 2.Teil C IV 2 c.

⁶¹⁰ Vgl. WT/DS103/AB/R Rn.87 – in dieser Entscheidung stellte der Appellate Body fest, dass Sachleistungen nur eine Form der Gewährung einer Subvention ist und nicht, wie das Panel ausgeführt hat, eine Form der Direktsubventionen, vgl. WT/DS103/R Rn. 7.43.

⁶¹¹ WT/DS108/R.

⁶¹² WT/DS108/R Rn. 7.150.

Der Begriff der finanziellen Zuwendung ist nur einer der Aspekte einer Subvention im Sinne des Agrarabkommens. Art.9 Abs.1 lit. a) hebt darüber hinaus auf die Unmittelbarkeit der Subvention ab, während die anderen Regelungen auf dieses Merkmal verzichten. Aus der bereits oben angedeuteten Struktur der Vorschrift kann abgeleitet werden, dass die sonstigen Subventionskategorien auch in indirekter Form gewährt werden können. In Art.9 wird das besonders deutlich in lit. f), wonach geldwerte Zuwendungen auch dann unzulässig sind, wenn sie nicht für die Ausfuhrware selbst, sondern nur für die zur Herstellung des Ausfuhrproduktes verwendeten Grunderzeugnisse geleistet worden sind.

cc. Der Begriff des „Vorteils“

Bei der Bestimmung des Subventionsbegriffs im Regelungsbereich des SCM-Abkommens konnte festgestellt werden, dass das wichtigste Kriterium bei dessen Ermittlung das Merkmal des „Vorteils“ nach Art.1.1 lit. b) SCM-Abkommen ist⁶¹³. So kann die Frage aufgeworfen werden, ob dieses ebenfalls ein konstitutives Merkmal im Rahmen von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen ist. Wird dies verneint, so ist es ein weiteres Argument für das Vorliegen agrarspezifischer Ausfuhrsubventionen des Agrarabkommens gegenüber dem SCM-Abkommen. Anderenfalls müsste festgestellt werden, dass beide Begriffsbestimmungen deckungsgleich sind. Es wäre dann ohne weitere praktische Bedeutung, ob die Feststellung einer Subventionen nach Art.1.1 SCM-Abkommen oder nach Art.9 Agrarabkommen zu erfolgen hat.

Alleine dem Wortlaut der Bestimmungen in Art.9 Abs.1 lit. a) bis f) Agrarabkommen lässt sich das Erfordernis des „Vorteils“ nicht bzw. nicht unmittelbar entnehmen. Art.9 Abs.1 lit. e) bis f) verlangen allerdings eine Subvention, die dem Begünstigten in Form eines finanziellen Anteils, beispielsweise durch

- Verkauf zu einem niedrigeren Preis (lit. b),
- Zahlungen (lit. c),
- Subventionen zur Verringerung der Kosten (lit. d)
- günstigere Transport- und Frachtgebühren (lit. e)
- oder auch als Sachleistung (lit. a),

gewährt wird. Bereits aus diesen Formulierungen geht deutlich hervor, dass die Norm ebenfalls das Element einer Begünstigung zum Inhalt haben muss. Anders aber als im SCM-Abkommen wird dieses nicht ausdrücklich gefordert. Das könnte als Argument für den Verzicht auf dieses Merkmal im Bereich von Art.9 Abs.1 gewertet werden. Bei

⁶¹³ Siehe 3.Kapitel 2.Teil C IV b.

Art.1.1 SCM-Abkommen dient dieses Kriterium der Einschränkung der tatbestandlichen Weite, was im Fall der Subventionen nach Art.9 Agrarabkommen nicht erforderlich ist. Diese umreißen nämlich wesentlich enger den jeweiligen Tatbestand und beziehen ihn auf die typischerweise im Agrarbereich anzutreffenden Stützungsmaßnahmen. Als weiterer Beleg hierfür dienen die Konzessionslisten, die den jeweiligen Prüfstein für die Agrarsubventionen darstellen. Wegen der engen Verknüpfung⁶¹⁴ des Agrarabkommens mit den Konzessionslisten, die in Art.3.3 und insbesondere in Art.8 hervorgehoben wird, ist das Entstehen eines Vorteils beim Begünstigten von zweitrangiger Bedeutung. Der wahre Gehalt von Art.9 Abs.1 erschließt sich nämlich erst dann, wenn die Ausfuhrmengen und/oder die budgetäre Belastung das in den Listen deklarierte Niveau überschreiten⁶¹⁵. In diesem Fall ist das Vorhandensein eines bestimmten Vermögenszuwachses auf Seiten des Begünstigten unerheblich, da alleine die Erhöhung der Haushaltsausgaben bzw. der Ausfuhrmengen gegen die aus den Konzessionslisten resultierende Verpflichtung verstößt. Das jeweilige WTO-Mitglied muss die in Art.9 Abs.1 abstrakt umschriebenen Subventionen einstellen. Deshalb bedarf es in diesen Fällen keiner Feststellung darüber, ob ein solcher Vorteil tatsächlich entstanden ist.

In die gleiche Richtung tendiert der Appellate Body in der Sache „*United States – Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"*“, der entgegen der Ansicht des Panels, wonach „Sachleistungen“ („*payments-in-kind*“) nur angenommen werden können, wenn ein „Vorteil“ gewährt worden ist⁶¹⁶, auf dieses Merkmal der „Sachleistung“ verzichtet hat⁶¹⁷. Ausschlaggebend für den Appellate Body war allerdings die Tatsache, dass das Panel bei der Interpretation des Merkmals „Sachleistungen“ in Art.9 Abs.1 lit. a) Agrarabkommen das Erfordernis des „Vorteils“ konstitutiv zugrunde gelegt hat, während bei der Auslegung des Merkmals „direkte Subvention“ („*direct subsidy*“) auf dieses nicht eingegangen ist. Spiegelbildlich dazu hat der Appellate Body beanstandet, dass das Panel zwar das Merkmal „Vorteil“ in Art.1.1 lit. b) SCM-Abkommen herangezogen hat, nicht dagegen das Merkmal der „finanziellen Beihilfe“ in Art.1.1 lit.

⁶¹⁴ Siehe 3.Kapitel 2.Teil C II.

⁶¹⁵ Die Überschreitung der Haushaltsausgaben sowie der Ausfuhrmengen ist in gewissem Umfang zulässig. Hierfür müssen aber nach Art.9 Abs.2 b) Agrarabkommen bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden. Liegen diese vor, so können die Ausgaben bis zu 3% und die Mengen bis 1,75% des Verpflichtungsniveaus überschreiten.

⁶¹⁶ Vgl. WT/DS103/R Nr.7.44: “A reading of Article 9.1(a) to the effect that a "payment" exists only if a benefit is granted is further mandated by the general context of this provision which includes Article 1 of the SCM Agreement”.

⁶¹⁷ Vgl. WT/DS103/AB/R: “While we acknowledge that a "payment" *may* be made "gratuitously", the ordinary meaning of the word also encompasses a transfer of economic resources made for full or partial consideration.”

a) untersucht hat⁶¹⁸. Dieser Systembruch war für den Appellate Body Grund genug, die fraglichen Feststellungen aufzuheben.

dd. Ausführleistung

Die soeben dargestellten Subventionstatbestände werden in der jeweiligen Variante um das Merkmal der Ausführleistung ergänzt. Danach handelt es sich um Ausführsubventionen, wenn die finanziellen Zuwendungen im Zusammenhang mit der Ausfuhr der Erzeugnisse nach den Drittländern geleistet werden. Da Art.1 lit. e) im Zusammenhang mit der Begriffsbestimmung einer Ausführsubvention auf Art.9 verweist („including“) und die dort in Abs.1 lit. a) bis f) aufgelisteten Ausführsubventionen bereits das Merkmal der Ausführleistung enthalten, ist der Normgehalt hinsichtlich der Ausführleistung in beiden Vorschriften gleich.

Als Ergebnis kann Folgendes festgestellt werden:

Art.9 Abs.1 Agrarabkommen enthält enumerativ aufgeführte Ausführsubventionstatbestände, die keinerlei Rückgriffs auf das SCM-Abkommen oder auf Art.1 lit. e) Agrarabkommen zwecks der Inhaltsbestimmung der Normen bedürfen. Im Gegensatz zu dem Subventionsbegriff aus Art.1.1 SCM-Abkommen verzichtet Art.9 Abs.1 Agrarabkommen auf die Entstehung eines Vorteils beim Begünstigten. Alleine die Erfüllung der jeweiligen Voraussetzungen von Art.9 Abs.1 lit. a) bis f) unter Verletzung der Verpflichtungen aus den Konzessionslisten macht die Gewährung der Ausführsubventionen abkommenswidrig.

c. „Sonstige“ Subventionen

Der Ausgangspunkt der nachfolgenden Ausführungen ist erneut der Wortlaut von Art.1 lit. e). Durch den Verweis in dem Wort „including“ wird unmittelbar Bezug auf die in Art.9 Agrarabkommen geregelten Subventionstatbestände genommen. Hierin erschöpft sich aber noch nicht die Bedeutung von Art.1 lit. e). Denn über die Verweisung und den Wortlaut wird implizit zum Ausdruck gebracht, dass das

⁶¹⁸ Vgl. WT/DS103/AB/R: “Yet, on the one hand, the Panel used this term, not to assist in defining the term "direct *subsidies*" in Article 9.1(a) of the *Agreement on Agriculture*, but to define the word "*payment*". However, on the other hand, the Panel failed entirely to make any mention of the other integral aspect of a "subsidy" under Article 1.1 of the *SCM Agreement*, namely the need for a "financial contribution".

Agrarabkommen noch weitere Ausfuhrsubventionen kennen muss, die über den Normgehalt von Art.9 hinausgehen⁶¹⁹. Welche das sind, erschließt sich aus Art.10⁶²⁰:

“Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 shall not be applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments; nor shall non-commercial transactions be used to circumvent such commitments⁶²¹.”

Art.10 Abs.1 normiert demnach ein Umgehungsverbot, in dessen Rahmen andere als die in Art.9 Abs.1 Agrarabkommen aufgeführten Ausfuhrsubventionen nicht derart gewährt werden dürfen, dass dadurch die Verpflichtungen im Abschnitt V umgangen werden oder umgangen zu werden drohen⁶²². Im Rahmen der Beweislastregel von Art.10 Abs.3, wonach ein Mitglied nachzuweisen hat,

„[...] dass für die betreffende Ausfuhrmenge keine in Artikel 9 aufgeführten oder sonstigen Ausfuhrsubventionen gewährt worden sind“,

wird noch einmal diese Differenzierung unterstrichen. In diesem Sinne stellt auch Art.8 die allgemeine Verpflichtung der WTO-Mitglieder auf,

„[...] not to provide export subsidies otherwise than in conformity with this Agreement and with the commitments as specified in that Member's Schedule“⁶²³.

Es geht demzufolge um Ausfuhrsubventionen, die zwar nicht in Art.9 Abs.1 enthalten sind, die aber entweder die Voraussetzungen von Art.1, 3 SCM-Abkommen erfüllen und bereits deshalb unzulässig sind oder keine Ausfuhrsubventionen im Sinne dieser Vorschriften sind. Im letzten Fall kann es sich dann nur um „unbenannte“

⁶¹⁹ WT/DS/103/R Nr.7125 Darin stellte das Panel Folgendes fest: “In our view, Article 1(e) covers a wider range of "export subsidies" than the specific practices listed in Article 9.1”

⁶²⁰ Vgl. auch *Stehmann*, Foreign Sales Corporations under WTO, JWT June 2000, 127, 143.

⁶²¹ „Ein Mitglied wendet andere als die in Artikel 9 Absatz 1 genannten Ausfuhrsubventionen nicht derart an, dass dadurch seine Verpflichtungen betreffend Ausfuhrsubventionen umgangen werden oder umgangen zu werden drohen; auch nichtkommerzielle Transaktionen dürfen nicht zur Umgehung solcher Verpflichtungen benutzt werden“ vgl. 94/800/EG Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche, ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002.

⁶²² In der englischen Fassung: Art.10 Abs.1: “Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 shall not be applied in a manner which results in, or which threatens to lead to, circumvention of export subsidy commitments; nor shall non-commercial transactions be used to circumvent such commitments”, vgl. 94/800/EC: Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986-1994) Official Journal L 336, 23/12/1994, 0001 – 0002 und Agreement on Agriculture unter http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf.

⁶²³ Vgl. deutsche Fassung: „[...] keine Ausfuhrsubventionen zu gewähren, die nicht mit diesem Übereinkommen und mit den in der Liste dieses Mitglieds aufgeführten Verpflichtungen in Einklang stehen“.

Ausfuhrsubventionen⁶²⁴ und/oder alle anderen Subventionen unter Einschluss der „anfechtbaren“ bzw. „nichtanfechtbaren“ handeln, die unter Art.1.1 SCM-Abkommen fallen.

Im Hinblick auf die „unbenannten“ Ausfuhrsubventionen müsste es demnach Subventionstatbestände geben, die den Anwendungsbereich des SCM-Abkommens nicht tangieren, die aber dennoch eine Auswirkung auf die Senkungsverpflichtung aus Art.9 Agrarabkommen haben. Indes weist bereits der Ausdruck,

“Export subsidies not listed in paragraph 1 of Article 9 [...]”

darauf hin, dass es sich um eine „Subvention“ handeln muss. Gerade die Verwendung eines *terminus technicus* und nicht eines allgemeinen Begriffes, wie etwa „*measures*“ im Normwortlaut, deutet einen Inhalt an, wie er in Art.1 SCM-Abkommen seinen Niederschlag gefunden hat. Dafür spricht insbesondere seine außerordentliche Weite sowie seine Instrumentalität, die wohl auf die Bestrebung zurückzuführen sind, eine umfassende Ermittlung staatlicher Subventionsaktivitäten zu ermöglichen⁶²⁵. Deshalb erfährt auch der generalisierende Wortlaut von Art.1.1 in Art.1.2 und 2 eine erhebliche Einschränkung, da für den Eintritt spezifischer Rechtsfolgen im Rahmen der Ausfuhr- und anfechtbaren Subventionen die Spezifität der in Frage stehenden Subvention gefordert wird⁶²⁶. Legt man dieses Verständnis der Subvention dem Begriff der „unbenannten (Ausfuhr)Subvention zugrunde, so kann nicht angenommen werden, dass die Vertragsparteien unter „sonstigen“ Subventionen andere verstanden wissen wollten als sie es in Art.1.1 SCM-Abkommen geregelt haben⁶²⁷.

⁶²⁴ In WT/DS103/R Nr.7.125 stellte das Panel fest, dass wegen Art.1 lit. e) Agrarabkommen unter Art.10 Agrarabkommen alle Ausfuhrsubvention fallen, die nicht von Art.9 Agrarabkommen erfasst werden. Ferner führte es aus, dass in dem zu entscheidenden Fall keine Notwendigkeit zu prüfen besteht, ob der Regelungsbereich des SCM-Abkommens hinsichtlich der Ausfuhrsubventionen der gleiche wie der des Agrarabkommens ist, Nr.132. Der Appellate Body bezog indes hierzu keine Stellung und betrachtete diesbezüglichen Ausführungen nur als ein Streitgespräch, das keine rechtliche Wirkung entfaltet, WT/DS103/AB/R Rn.124: „In these circumstances, both the Panel's reasoning and its finding under Article 10.1 are completely moot and, thus, of no legal effect“.

⁶²⁵ In WT/DS/108/AB/R Rn.152 spricht der Appellate Body die Befürchtung aus, die Mitglieder würden in der Regel einen Weg finden, die Verpflichtungen aus Art.3 Abs.3 und Art.9 Abs.1 durch ähnliche, vom Wortlaut aber nicht erfasste Subventionsformen zu umgehen, (In our view, Members would have found "a way round", a way to "evade", their commitments under Articles 3.3 and 9.1, if they could transfer, through tax exemptions, the very same economic resources that they were, at that time, prohibited from providing through other methods under the first clause of Article 3.3 and under 9.1.); so auch *Rydelski*, EG und WTO Antisubventionsrecht, S.282 f.

⁶²⁶ So *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, S.38.

⁶²⁷ *Rodi* spricht im Zusammenhang mit dem Subventionsbegriff von einem sehr allgemeinen, kleinsten gemeinsamen Nenner, vgl. *Rodi*, Die Subventionsrechtsordnung, S.38.

Schließt man danach die „unbenannten“ Subventionen aus, so kommen letztlich nur noch die in Betracht, die nach Art.1.1 SCM-Abkommen als Subventionen gelten und die erst nachträglich durch das Ausmaß der Stützung zu Ausfuhrsubventionen werden, weil sie die Anhebung der Ausfuhrmengen zur Folge haben bzw. haben können. Solche lassen sich vornehmlich im Bereich der internen Marktstützung finden, in dem die Landwirte eine Reihe von Produktionsbeihilfen erhalten⁶²⁸. Bei dieser Art von finanziellen Zuwendungen kann es sich in erster Linie um Beihilfen im Sinne von „anfechtbaren“ oder „nicht anfechtbaren“ Subventionen nach dem SCM-Abkommen handeln. Die Vorschriften über die anfechtbaren Subventionen sind nämlich nach Art.5 S.2 und 6.9 SCM-Abkommen auf die Agrarbeihilfen in dem vom Agrarabkommen vorgesehenen Umfang nicht anwendbar, sodass diese ohne weiteres zulässig sind, sofern sie den Vorschriften nach Art.6 und 7 Agrarabkommen entsprechen. Gleichwohl können sie einen erheblichen Einfluss auf den Ausfuhrbereich haben. Durch die Steigerung der Beihilfenhöhe werden nämlich die Landwirte ermutigt, größere Mengen an Agrarerzeugnissen zu produzieren, um so die Beihilfen zu erhalten. Die Konsequenz daraus sind überschüssige Mengen an Agrarerzeugnissen, die dann zwecks Marktentlastung beseitigt werden müssen, was häufig zur Steigerung der Ausfuhrmengen des jeweiligen Staates führt⁶²⁹.

In diesem Sinne kann und muss die Regelung von Art.1 lit. e) aufgefasst werden, die die Subventionen an die Ausfuhrleistung knüpft und zu Ausfuhrsubventionen werden lässt. Betrachtet man nämlich den Normwortlaut, so ist die Definition der Ausfuhrleistung für die Ausfuhrsubventionen von Art.9 Abs.1 entbehrlich, da die einzelnen Modalitäten bereits über diese verfügen und Art.1 lit. e) dieses auch über den Ausdruck „*including export subsidies listed in Article 9*“ anerkennt⁶³⁰.

Die Begriffsbestimmung hinsichtlich des Ausfuhrtatbestandes in Art.1 lit. e) bezieht sich demgemäß folgerichtig nur auf die „sonstigen“ Subventionen.

d. Zusammenfassung

Die vorangehende Darstellung hat die wesentlichen Unterschiede zwischen dem SCM- und dem Agrarabkommen hinsichtlich des Begriffs „Ausfuhrsubvention“

⁶²⁸ Vgl. dazu 3.Kapitel 2.Teil B.

⁶²⁹ Auf diese Entwicklung in den USA verweist das Europäische Parlament im Arbeitsdokument über die Agrarverhandlungen der "Jahrtausendrunde" nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 26.Mai 2000 S.7.

⁶³⁰ Vgl. nur den Wortlaut von Art.9 Abs.1 lit. a): Gewährung einer von der Ausfuhrleistung abhängigen direkten Subvention.

aufgezeigt. Der generalisierende Wortlaut des SCM-Abkommens hinsichtlich der „Subvention“ mag zwar zu der Annahme verleiten, dieser gelte auch im Rahmen des Agrarabkommens. Hiergegen sprechen aber gewichtige Argumente, die diese Ansicht sehr bedenklich erscheinen lassen. Für den Bereich von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen ist eine entsprechende Anwendung von Art.1.1 SCM-Abkommen abzulehnen. Denn Art.9 Abs.1 enthält bereits in den sechs Tatbestandsvarianten einen Ausfuhrsubventionsbegriff, der zwar ähnlich wie der des SCM-Abkommens beschaffen ist, der aber auf das wichtige Kriterium des „Vorteils“ bei dem Begünstigten verzichtet.

Das Agrarabkommen regelt darüber hinaus noch weitere Subventionsformen. Deren Bestand richtet sich allerdings nach Art.1.1 SCM-Abkommen. Das Agrarabkommen kennt nämlich keine allgemeine Definition dieser Subventionen, sondern setzt sie voraus und unterstellt sie unter dem Aspekt der Vereitelung der Senkungsverpflichtung dem Leistungsverbot. Diese Subventionen haben insofern Ausfuhrcharakter, als sie unter Umständen die exportierten Mengen und/oder das Stützungsniveau über das zulässige Maß erhöhen. Mit anderen Worten können die sonstigen (Ausfuhr)Subventionen solange gewährt werden, als hierdurch die Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen nicht konterkariert werden.

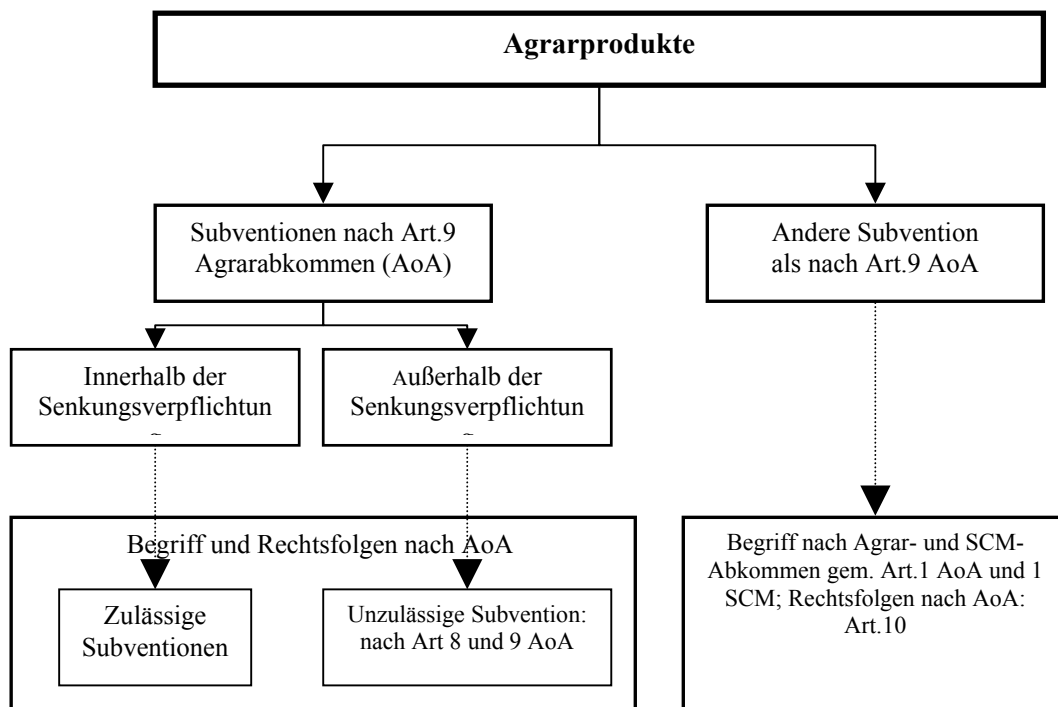


Abbildung 8 - Struktur der Subventionen nach Agrarabkommen

3. Verhältnis der Vorschriften des SCM-Abkommens zum Agrarabkommen

Die oben dargestellten Wechselwirkungen zwischen dem Agrarabkommen und dem SCM-Abkommen werfen die Frage nach dem Verhältnis der beiden Normbereiche und vor allem der relevanten Vorschriften zueinander auf. Die Antwort auf diese Frage hängt mit der Struktur und vor allem mit dem System der fraglichen Abkommen zusammen. Relevant wird es vor allem in dem Fall, wenn festgestellt werden könnte, dass das eine Abkommen in der normhierarchischen Rangstufe höher als das andere steht. Indes deutet die Struktur des WTO-Abkommens mit all seinen Anhängen ein Gleichrangigkeitsverhältnis an. Beide Abkommen befinden sich nämlich im Anhang 1A des WTO-Abkommens⁶³¹, ohne dass ein Über- oder Unterordnungsverhältnis erkennbar wäre.

Ausgangspunkt für die Bestimmung dieses Verhältnisses sind die Ausschlussnormen von Art.3.1, 5 S.2 und 6.9 SCM-Abkommen, die die Subventionstatbestände aus dem Regelungsbereich des SCM-Abkommens ausnehmen, sowie Art.13 Agrarabkommen. Durch diese Verbindung wird deutlich, dass das SCM-

⁶³¹ Zum Aufbau des WTO-Abkommens vgl. 3.Kapitel 1.Teil C I.

Abkommen der allgemeinere Regelungskomplex ist, denn ohne die genannten Vorschriften unterlägen die Agrarsubventionen dem Regime des SCM-Abkommens. Wird demzufolge das SCM-Abkommen als ein allgemeiner, auf den Warenverkehr in subventionsrechtlicher Hinsicht bezogener, Normkomplex⁶³², begriffen, so könnten die Sonderregeln des Agrarabkommens hinsichtlich der Ausfuhrsubventionen in einem Spezialitätsverhältnis hierzu stehen⁶³³.

In der WTO-Rechtsordnung findet sich keine Vorschrift, die das Verhältnis der multilateralen Übereinkünfte zueinander regelt. Die allgemeine Auslegungsregel zu Anhang 1 des WTO-Abkommens hilft hier nicht weiter, da sie lediglich das Verhältnis dieser Übereinkünfte zum GATT '94 zu Gunsten der ersteren bestimmt.

Daher könnte hier der Grundsatz *lex specialis derogat legi generali*⁶³⁴, der als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch im Recht der WTO anwendbar ist⁶³⁵, heranzuziehen sein.

Für ein Spezialitätsverhältnis ist es erforderlich, dass der Tatbestand der spezielleren Norm völlig im Tatbestand der allgemeineren Norm aufgeht und darüber hinaus noch mindestens ein zusätzliches Merkmal enthält⁶³⁶. Vergegenwärtigt man sich die obigen Ausführungen, insbesondere jene betreffend den Subventionstatbestand des SCM-Abkommens, wonach dieser eine finanzielle Beihilfe einerseits und einen Vorteil andererseits voraussetzt, so muss festgestellt werden, dass Art.9 Abs.1 auf den Vorteil

⁶³² Vgl. hierzu Aufbau des SCM 3.Kapitel 2.Teil IV 1 a und *Ohlhoff*, Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO, EuZW 2000, 645, 645.

⁶³³ Ein Fall des „*self-contained regime*“ kann hier nicht angenommen werden, weil es sich bei dem Agrarabkommen um keinen in sich geschlossenen Normkomplex handelt, sondern um einen, der im engen Verhältnis zum SCM-Abkommen steht, vgl. in diesem Kapitel 2. Teil C IV 2.

⁶³⁴ Dieser Grundsatz ist im Völkerrecht allgemein anerkannt, vgl. *Zuleeg*, Vertragskonkurrenz im Völkerrecht: Teil I, GYIL (20) 1977, 246, 257; *Falke*, Vertragskonkurrenz und Vertragskonflikt, ZEuS 2000, 307, 309 mit weiteren Nachweisen.

⁶³⁵ WT/DS2/AB/R, der Appellate Body weist darauf hin, dass die Vorschriften die Auslegungsgrundsätze der WVK nur einen Teil der allgemeinen Auslegungsregeln des Völkerrechts darstellen, in dem das WTO-Abkommen eingebettet ist: „That general rule of interpretation has attained the status of a rule of customary or general international law. As such, it forms part of the "customary rules of interpretation of public international law" which the Appellate Body has been directed, by Article 3(2) of the *DSU*, to apply in seeking to clarify the provisions of the *General Agreement* and the other "covered agreements" of the [...] (the "*WTO Agreement*"). That direction reflects a measure of recognition that the *General Agreement* is not to be read in clinical isolation from public international law“.

⁶³⁶ Ein *lex specialis* Verhältnis hat der Appellate Body zwischen Art.X:3 (a) GATT und Art.1.3 Lizenzabkommen angenommen. Hierzu stellte er fest, dass beide Vorschriften zwar den selben Regelungsgegenstand aufweisen aber wegen der zusätzlichen Regeln für das Lizenzverfahren Art.1.3 dem Art.X:3 (a) in der Anwendung vorgehen muss, „...the panel, in our view should have applied the Licensing Agreement first, since this agreement deals specifically, and in detail, with the administration of import licensing procedures.“ WT/DS27/AB/R Rn.203 f. Allgemein zu diesem Problemkreis *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S.256 f., *Dietz*, Anspruchskonkurrenz bei Vertragsverletzung und Delikt, S.62, zum *lex specialis* Verhältnis zwischen GATT'94 und sonstigen Abkommen vgl. *Falke*, Vertragskonkurrenz und Vertragskonflikt im Recht der WTO, ZEuS 2000, 307, 321.

nicht abstellt⁶³⁷. Dieser mag zwar im Regelfall vorliegen, dessen Ausbleiben ändert aber nichts an der Existenz einer (Ausfuhr)Subvention im Sinne von Art.9 Abs.1 Agrarabkommen. Eine Zuwendung kann demnach nach Art.9 Abs.1 den Tatbestand einer Ausfuhrsubvention erfüllen, ohne dass zugleich eine Subvention im Sinne von Art.1.1 SCM-Abkommen anzunehmen wäre. Will man demnach bei der Terminologie der WTO-Panels hinsichtlich der Definition des Spezialitätsverhältnisses folgen, so muss ein solches hier verneint werden. Denn die Spezialität von Art.9 Agrarabkommen ließe sich nur dann begründen, wenn „ein Vorteil“ ein unverzichtbarer Bestandteil des Subventionsbegriffs aus dem Agrarabkommen wäre.

Die beiden Regelungsgegenstände könnten sich indessen im Hinblick auf die Gewährung einer Leistung an die Begünstigten überschneiden. Für diese Annahme spricht insbesondere die Zielsetzung des SCM-Abkommens, wonach dieses nach seinem Anwendungsbereich alle (Ausfuhr)Subventionen erfassen will, unabhängig davon, ob sie Industrie- oder Landwirtschaftserzeugnissen zugute kommen sollen. Denn nur in diesem Fall kann die Ausschlussnorm von Art.3.1 SCM-Abkommen für landwirtschaftliche Produkte zur Anwendung kommen. Das wird ferner durch den Vergleich der Subventionsvarianten des SCM- und des Agrarabkommens bestätigt. So enthält die Beispielliste im Anhang I zu Art.3.1 lit. a) SCM-Abkommen hinsichtlich der Ausfuhrsubventionen in lit. a) und c) Regelungen, die denen nach Art.9 Abs.1 lit. a) und e) Agrarabkommen gleichen. Hinsichtlich der Rechtsfolge jedoch unterscheiden sich die beiden Normkomplexe, denn nach Art.3.1 sind die Ausfuhrsubventionen schlicht unzulässig, während die nach Art.9 Abs.1 zunächst lediglich der Senkungsverpflichtung unterworfen sind. Deshalb und weil nur so der Zweck des Agrarabkommens, Ausfuhrsubventionen im beschränkten Maße zuzulassen, erreicht werden kann, muss einem der Normbereiche Vorrang eingeräumt werden. Wegen des bereits oben dargestellten Verhältnisses kann dieser nur darin bestehen, Art.9 Abs.1 als die Regelung anzusehen, die einen abschließenden Charakter hat und die Vorschriften des SCM-Abkommens verdrängt. Art.9 Agrarabkommen enthält demgemäß abschließende agrarspezifische Tatbestandsvarianten von Ausfuhrsubventionen, die nicht mit dem Subventionsbegriff des Art.1.1 SCM-Abkommen identisch sind. In diesem

⁶³⁷ So aber in der Tendenz das Panel in: WT/DS108/R Rn. 7.150, das ausführt, dass eine Subventionsmaßnahme im Rahmen des SCM-Abkommens im gleichen Maße eine im Sinne des Agrarabkommens ist, es sei denn, es lässt sich aus den Bestimmungen des Agrarabkommens das Gegenteil ableiten, "As a general matter, however, and subject to any provision of the Agreement on Agriculture under which the contrary is to be inferred, we consider that a measure which represents a subsidy within the meaning of the SCM Agreement will also be a subsidy within the meaning of the Agreement on Agriculture."

Zusammenhang kann deshalb nicht von Spezialität, sondern allenfalls von „Subsidiarität infolge erschöpfender Regelung“⁶³⁸ gesprochen werden.

Ähnlich verhält es sich mit den „sonstigen“ (Ausfuhr)Subventionen, die im Rahmen der internen Stützungsmaßnahmen gewährt werden. Denn hier stünden die Stützungsmaßnahmen nach Art.6 und 7 Agrarabkommen unter dem Regime des SCM-Abkommens und würden als „anfechtbare Subventionen“ gelten, wenn sie nicht über Art.5 S.2 und 6.9 SCM-Abkommen von der Sanktionierung freigestellt würden. Soweit kann gleichfalls von Subsidiarität der Art.6 ff. Agrarabkommen (interne Stützung) gegenüber Art.5 ff. SCM-Abkommen in dem oben genannten Sinne ausgegangen werden.

Durch die Verknüpfung dieser Subventionen mit dem Merkmal der Ausfuhrleistung nach Art.1 lit. e) Agrarabkommen erhalten diese jedoch eine neue Rechtsqualität. Sie gelten als Ausfuhrsubventionen, wenn sie nach Art.10 Agrarabkommen Auswirkung auf die Verpflichtungen aus Art.9 Abs.1 Agrarabkommen haben. In diesem Fall schränkt das Agrarabkommen die allgemein geltende Rechtsfolgenregelung dahingehend ein, dass die nach Art.6 und 7 Agrarabkommen zulässigen Subventionen an die von Art.9 Abs.1 aufgestellten Vorgaben anzupassen sind. Damit wird den WTO-Parteien die Pflicht auferlegt, das Subventionsniveau wieder zu reduzieren, was im Ergebnis einem Verbot⁶³⁹ gleichkommt. Gerade im Hinblick auf die „*blue box*“-Maßnahmen, die das Potential haben, die Senkungsverpflichtungen zu beeinträchtigen bzw. zu unterlaufen, zeigt sich der wesentliche Unterschied zu den vom SCM-Abkommen vorgesehenen Rechtsfolgen. Diese ermöglichen nämlich die parallele Einleitung von Abhilfeverfahren nach Art.7 und der Ausgleichsmaßnahmen nach Teil V Agrarabkommen (Art.10 ff.). Nach Art.13 lit. b) Agrarabkommen ist die Einleitung der beiden Verfahren an zusätzliche Voraussetzungen geknüpft. So ist die Erhebung von Ausgleichszöllen erst zulässig, wenn die Feststellung einer Schädigung oder drohenden Schädigung getroffen wird. Diese erfordert aber das Vorliegen „eindeutiger Beweise“ und darüber hinaus die objektive Prüfung hinsichtlich des Umfangs der subventionierten Einfuhren, ihrer

⁶³⁸ So die begriffliche Umschreibung des Verhältnisses von Normen, die sich zum einen tatbestandlich überschneiden und zum anderen unterschiedliche Rechtsfolgen vorsehen, vgl. *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S.258, *Dietz*, Anspruchskonkurrenz bei Vertragsverletzung und Delikt, S.62.

⁶³⁹ So auch *Pitschas*, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 210.

Auswirkung auf die Preise gleichartiger Waren sowie der Folgen für die inländischen Hersteller nach Art.15 SCM-Abkommen. Die Einleitung der Abhilfemaßnahmen nach Art.5 und 6 SCM-Abkommen hängt hingegen davon ab, ob für das jeweilige Erzeugnis Stützungsmaßnahmen gewährt wurden, die über das im Jahre 1992 beschlossene Maß hinausgehen. Auch hier muss zwar das klagende Mitglied nach Art.7.2 SCM-Abkommen über entsprechende Beweise hinsichtlich des Bestehens und der Art der betreffenden Subventionen bzw. der Schädigung der inländischen Wirtschaftszweige verfügen. Art.10 Abs.3 Agrarabkommen kehrt die Beweislast jedoch zu Lasten des exportierenden WTO-Mitglieds um und legt diesem auf nachzuweisen, dass für die über das der Senkungsverpflichtung unterliegende Niveau getätigten Ausfuhren weder eine Subventionierung im Sinne von Art.9 Abs.1 noch in Form der „sonstigen Subventionen“ im Sinne von Art.10 erfolgt ist. Durch die Privilegierung der Agrarsubventionen in Art.13 Agrarabkommen sowie deren Einordnung als Ausfuhrsubventionen nach Art.10, gestützt durch die Beweislastregel von Art.10 Abs.3, wird man zu der Ansicht kommen müssen, dass es sich bei dieser Vorschrift um eine *lex specialis*-Regelung sowohl gegenüber Art.5 SCM-Abkommen als auch gegenüber Art.6 und 7 Agrarabkommen handelt.

Nach den obigen Ausführungen lässt sich folgendes Ergebnis festhalten:

1. Art.1, 3 f. SCM-Abkommen sind gegenüber Art.9 Agrarabkommen subsidiär (Subsidiarität infolge erschöpfender Regelung).
2. Art.5 ff. SCM-Abkommen unterliegen in Beziehung zu Art.6 f. Agrarabkommen dem gleichen Subsidiaritätsverhältnis.
3. Art.10 Agrarabkommen stellt eine speziellere Norm gegenüber Art.6 f. Agrarabkommen und Art.5 ff. SCM-Abkommen dar.

4. Umsetzung in der EU

Die Aufgabe der EU, die Ausfuhrsubventionen am Ende des Durchführungszeitraums mengenmäßig um 36% und budgetär um 21% zu senken, hatte erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der EU-Ausfuhrpolitik. Vor der „McSharry“-Reform steigerte nämlich die Gemeinschaft ihre Getreideausfuhren kontinuierlich, sodass die Ausfuhrmenge im Wirtschaftsjahr 1992/93 bei 36,8 Mio. t

Getreide lag. Diese Ausfuhren belasteten den Gemeinschaftshaushalt in den Jahren 1992 und 1993 mit durchschnittlichen Kosten in Höhe von 3000 Mio. ECU⁶⁴⁰. Während der Übergangsphase der „McSharry“-Reform näherten sich die Weltmarktpreise für Getreide den internen Marktpreisen in einigen Mitgliedstaaten an oder lagen sogar darüber. So konnten 1995/96 11,2 Mio. t Getreide, in erster Linie Weizen, ohne Ausfuhrerstattungen ausgeführt werden. Für etwa 9,2 Mio. t anderes Getreide mussten Ausfuhrerstattungen gezahlt werden, was den Gemeinschaftshaushalt 1995 und 1996 mit durchschnittlichen Kosten in Höhe von etwa 700 Mio. ECU belastete. Die EU hätte noch größere Mengen ausführen können, wenn die EU-Kommission keine Ausfuhrabgaben⁶⁴¹ eingeführt hätte, wodurch der Anreiz für die Ausfuhren beträchtlich verringert wurde. Zugleich verhinderte dies die durch den Abfluss des Getreides aus dem Binnenmarkt mögliche Steigerung der internen Preise über den Richtpreis. Die Angleichung der EU-Preise an das Weltmarktpreisniveau erleichterte in dieser Phase die Umsetzung des Agrarabkommens in erheblichem Maße.

Ab dem Wirtschaftsjahr 1995/96 hat sich die Situation grundlegend verändert. Das Absinken der Weltmarktpreise unter das in der Gemeinschaft bestehende Niveau bewirkte einen erneuten Anstieg der Ausfuhrstützung⁶⁴². Vor der Agrarreform „Agenda 2000“ in den Wirtschaftsjahren 1996 bis 1999 wurde diese bei einer Reihe von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, gemessen an den Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen, weit überschritten⁶⁴³ und konnte nur durch die Verwendung ungenutzter Kapazitäten aus den früheren Jahren des Durchführungszeitraums aufgefangen werden⁶⁴⁴. Nach der OECD war das einer der Gründe für die Einleitung der „Agenda 2000“. Dadurch konnte die Gemeinschaft die Stützung in den relevanten Marktorganisationen⁶⁴⁵ reduzieren und an die Vorgaben des Agrarabkommens anpassen⁶⁴⁶. Gleichwohl wird davon ausgegangen, dass die EU nicht in der Lage sein wird, die Subventionsüberschüsse in den nächsten Jahren vollständig abzubauen. So ist

⁶⁴⁰ Anm.4.26 in: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034.

⁶⁴¹ Siehe hierzu 2. Kapitel 2. Teil III 1.

⁶⁴² Im Wirtschaftsjahr 1997/98 betrug die ausgeführte Menge 23,4 Mio. t, vgl. Anm.4.26 in: Sonderbericht Nr. 2/99 über die Auswirkungen der Reform der GAP auf den Getreidesektor, zusammen mit den Antworten der Kommission ABl. Nr. C 192 vom 08/07/1999 S. 0001 – 0034.

⁶⁴³ Das gilt in erster Linie für ungeschliffenes Getreide, Zucker, Butter und Schweinefleisch vgl. *Diakasavvas*, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of Its Implementation in OECD Countries, Anhang Tabelle III 1.

⁶⁴⁴ Vgl. auch 3. Kapitel 2. Teil C III.

⁶⁴⁵ Vgl. 2. Kapitel 2. Teil B I.

⁶⁴⁶ *Diakasavvas*, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.83.

nach den OECD-Schätzungen bei Weizen erst ab 2005 mit dem völligen Verzicht auf die Ausfuhrsubventionen zu rechnen, vorausgesetzt die Weltmarktpreise steigen und der Eurokurs bleibt gegenüber dem Dollarkurs weiterhin schwach⁶⁴⁷.

Ähnlich negativ fällt die Einschätzung des Europäischen Parlaments⁶⁴⁸ aus. So ist nach den neuesten Marktprognosen der EU-Kommission davon auszugehen, dass die Ausfuhr ohne Erstattungen für Weizen erst ab dem Wirtschaftsjahr 2003/04 möglich sein wird. Für sonstiges Getreide außer Weizen kommt dieses wahrscheinlich erst zu einem noch späteren Zeitpunkt in Betracht.

Der völlige Abbau der Subventionen ist indessen nur das Endziel der Verhandlungen, auch wenn sich die „Cairns“-Gruppe bereits jetzt dafür einsetzt. Aus der Sicht der EU kann jedoch auf (Ausfuhr)Subventionierung in absehbarer Zeit nicht verzichtet werden, ohne dass die Gemeinsame Agrarpolitik grundlegend umgestaltet würde. Anderenfalls müsste sich die Gemeinschaft aus den internationalen Ausfuhrmärkten zurückziehen und eine striktere Politik der Angebotssteuerung betreiben.

Ähnliches gilt für die Zuckermarktordnung der EU. Bislang ist diese aus den Reformbestrebungen der Gemeinschaft ausgenommen worden, weil diese durch den Mechanismus der Selbstfinanzierung dem EU-Haushalt nicht zur Last gefallen ist. Es bewirkt allerdings eine Benachteiligung der Drittländer, denn die hohen Einfuhrzölle, gepaart mit den beträchtlichen Ausfuhren, bewirken einerseits die Abschottung des Binnenmarktes und machen andererseits die EU zum weltgrößten Zuckerexporteur. Nach den jüngsten Ankündigungen Australiens und Brasiliens⁶⁴⁹ wird deshalb der Gang vor die WTO erwogen, um das Quotensystem und damit die Vormachtstellung der EU-Zuckerindustrie zu brechen. Indessen muss berücksichtigt werden, dass ein Verstoß gegen das Agrarabkommen in der gegenwärtigen Form nur dann angenommen werden kann, wenn die Subventionierung der Exporte über die in den Konzessionslisten übernommenen Verpflichtungen hinausreicht. Die Ausfuhrsubventionierung kann danach auch über die Senkung der jeweiligen Stützungsmaßnahmen aufrechterhalten werden, ohne dass das gesamte System in Frage gestellt wird.

⁶⁴⁷ *Diakasavvas*, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries, S.83; *Thompson*, Forward looking analysis of export subsidies in agriculture, Rn.21, *Burrell*, The World Trade Organisation and EU agricultural policy, in: *Burrell/Oskam*, Agricultural Policy and the Enlargement of the EU, S.91, 102.

⁶⁴⁸ Europäisches Parlament, Arbeitsdokument über die Agrarverhandlungen der "Jahrtausendrunde" nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 26.5.2000 verfügbar unter:
http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/agri/20000620/386686_de.doc.

⁶⁴⁹ FAZ vom 3.09.2002 S.18.

D. Die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen

Das Agrarabkommen sieht in Art.1 lit. f) einen sechsjährigen Zeitraum für die Erfüllung der Verpflichtungen vor⁶⁵⁰, der im Jahre 2001 geendet hat. Daher erscheint es erforderlich, die Rechtslage hinsichtlich der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen nach dem Fristablauf zu untersuchen. Die Interpretation richtet sich nach den gleichen Auslegungsmethoden, wie sie im Rahmen der Ausfuhrsubventionen angewandt worden sind. Als erstes werden die Rechtsfolgen untersucht, die sich aus dem Verstoß gegen die Senkungsverpflichtung während der Umsetzungsfrist ergeben. Danach wird die Fortgeltung des Agrarabkommens für die Zeit nach 2001 untersucht.

I. Die Rechtslage zwischen 1995 und 2001

Während des Umsetzungszeitraums war es nach Art.17 und 18 Abs.1 Agrarabkommen die Aufgabe des hierfür gesondert gebildeten Landwirtschaftsausschusses darüber zu wachen, ob die WTO-Mitglieder ihren Senkungsverpflichtungen nachkommen. Die Wahrnehmung dieser Kompetenz erfolgte über das Notifikationsverfahren, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten verpflichtet waren, entsprechende Unterlagen über die geltenden Stützungsmaßnahmen, deren Änderung sowie die Einführung neuartiger stützungspezifischer Instrumente vorzulegen. Daneben waren die Mitglieder gehalten, im Jahrestakt während der sog. Konsultationen über ihre Anteile am Welthandel mit landwirtschaftlichen Produkten Rechenschaft abzulegen. Mögliche Konflikte hinsichtlich der Erfüllung der Senkungsverpflichtungen sollten nach Art.19 Agrarabkommen über Art: XXII und XXIII GATT 1994, ausgelegt und ergänzt durch die Streitbeilegungsvereinbarung, gelöst werden.

Die Kriterien in den einzelnen Bereichen des Agrarabkommens gaben den WTO-Mitgliedern vor, wie sie den Verpflichtungen nachzukommen hatten. Die Praxis der Staaten bei der Erfüllung der aufgestellten Kriterien hat indes mehrfach Anlass dazu gegeben, Panelverfahren mit dem Ziel einzuleiten, die WTO-Mitglieder von der Anwendung bestimmter Praktiken abzuhalten⁶⁵¹. Deshalb wird im Folgenden der Frage nachzugehen sein, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben können, dass ein WTO-

⁶⁵⁰ Vgl. auch 3.Kapitel 2.Teil C III.

⁶⁵¹ Marktzugang: WT/DS27/R; WT/DS90/R; WT/DS/69/AB/R; Interne Marktstützung: WT/DS161/AB/R; WT/DS169/AB/R; WT/DS/98/R; Exportsubventionen: WT/DS103/R; WT/DS113/R; WT/DS/108/R.

Mitglied gegen seine Verpflichtungen aus Art.4 Abs.2 (Marktzugang), Art.6 Abs.1 und Abs.5 (interne Stützung) sowie 9 Abs.2 (Ausfuhrsubventionen) verstößt.

Art.19 Streitbeilegungsvereinbarung sieht für diesen Fall eine Empfehlung des Spruchkörpers (des Panels oder des Appellate Body) an das betreffende Mitglied (Streitpartei) vor, die Maßnahme mit dem verletzten Agrarabkommen in Einklang zu bringen. Die Entscheidung kann darüber hinaus weitere Vorschläge zum Inhalt haben, die dem Mitglied die Umsetzung der Empfehlung erleichtern können. Die getroffene Entscheidung des Spruchkörpers kann jedoch nach Art.19 Abs.2 nicht soweit gehen, dass hierdurch die aus den Abkommen folgenden Rechte und Pflichten der Streitpartei erweitert oder geschmälert werden.

Unter dem Regime des GATT '47 war die Rechtslage nicht anders. So konnte der betroffene Staat unter der Geltung des allgemeinen Völkerrechts zwar außer der Aufhebung der streitigen Maßnahme auch die Wiedergutmachung der erlittenen Schäden geltend machen⁶⁵². Art.XXIII GATT '47 und insbesondere die von den Panels gestaltete Rechtsprechung erkannten jedoch die Wiedergutmachung als Rechtsfolge nicht an⁶⁵³. Eine Ausnahme war nur in Fällen zu konstatieren, in denen es um die Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen ging. Die Zubilligung der Entschädigung war hierbei indes mehr dadurch bedingt, dass nicht die Verletzung der Vertragspflichten, sondern die Reaktion auf spezifische dumpingrechtliche Maßnahmen im Mittelpunkt stand. In diesem Zusammenhang konnten die Parteien diese Rechtsfolge geltend machen, da sie ausdrücklich in den gesetzlichen Bestimmungen⁶⁵⁴ vorgesehen wurde⁶⁵⁵. Eine ähnliche Situation kann unter den derzeit geltenden GATT-Normen beobachtet werden. Nach Art.1 Abs.1 und 2 Streitbeilegungsvereinbarung betreffend den Geltungsbereich finden die Regeln und Verfahren der Streitbeilegungsvereinbarung in den im Anhang 1 und 2 aufgeführten Fällen Anwendung. Nach Anhang 1 fallen hierunter das WTO-Abkommen selbst sowie die multilateralen (GATT, GATS, TRIPS)

⁶⁵² Urteil vom 13.09.1928 in Sachen Chorzówer Werk in: Entscheidungen des ständigen Internationalen Gerichtshofs (6. Band 1928), S.179, 222.

⁶⁵³ Allgemeine Auffassung vgl. *Mavroidis*, Government Procurement Agreement, Außenwirtschaft 48 (1993) S.77, 87 f., *Petersmann*, Violation-Complaints and Non-Violation Complaints in: Public International Trade Law, GYIL 34 (1991) S.175, 185 ff.; *Hahn*, Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie, S.251 f.

⁶⁵⁴ Art.8 Abs.4 GATT Antidumping Kodex 1979 vgl. die deutsche Fassung unter: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/i6/0.632.231.2.de.pdf>

⁶⁵⁵ So jedenfalls *Petersmann* in: Violation-Complaints and Non-Violation Complaints in Public International Trade Law, GYIL 34 (1991) S.175, 185 ff., der darauf hinweist, dass die Panels keine spezifische rechtliche Begründung für die unterschiedliche Behandlung der Antidumpingmaßnahmen lieferten. Denn auch bei anderen Zollmaßnahmen, die nicht in Einklang mit Art.II oder Art.III:2 GATT '47 standen, war der Rechtsfolgenausspruch der Panels auf die Aufhebung der Maßnahmen *ex nunc* beschränkt.

und plurilateralen⁶⁵⁶ Abkommen. Der Anhang 2 enthält darüber hinaus besondere bzw. zusätzliche Regeln und Verfahren, denen nach Art.1 Abs.2 Streitbeilegungsvereinbarung Anwendungsvorrang zukommt. Dort werden die Art.4.2 bis 4.12 hinsichtlich der Abhilfemaßnahmen im Rahmen der „verbotenen Subventionen“ und 7.2 bis 7.10⁶⁵⁷ SCM-Abkommen bezüglich der Abhilfemaßnahmen im Teil III betreffend „anfechtbare Subventionen“ explizit hervorgehoben. Gemäß Art.4.7 SCM-Abkommen ist im Falle einer festgestellten verbotenen Subvention die Empfehlung gegenüber dem die Subvention gewährenden Mitglied auszusprechen, diese innerhalb einer Frist unverzüglich zurückzunehmen.

„4.7. If the measure in question is found to be a prohibited subsidy, the panel shall recommend that the subsidizing Member withdraw the subsidy without delay. In this regard, the panel shall specify in its recommendation the time period within which the measure must be withdrawn.“

In Art.7.8 findet sich die Regelung, wonach bei festgestellten nachteiligen Auswirkungen auf die Interessen eines anderen Mitglieds der die Subvention gewährende Staat diese zurücknehmen hat oder geeignete Maßnahmen ergreifen muss, um die nachteilige Wirkung zu beseitigen.

“7.8. Where a panel report or an Appellate Body report is adopted in which it is determined that any subsidy has resulted in adverse effects to the interests of another Member within the meaning of Article 5, the Member granting or maintaining such subsidy shall take appropriate steps to remove the adverse effects or shall withdraw the subsidy.“

In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob die Rechtsfolge nur darauf beschränkt ist, eine in die Zukunft gerichtete Maßnahme, etwa in Form der Einstellung der Gewährung nach Art.19 Abs.1 Streitbeilegungsvereinbarung, auszusprechen oder ob auch eine „Folgenbeseitigung“ denkbar ist.

So wird im Rahmen von Art.4.7 SCM-Abkommen vertreten, mit der Rücknahme sei nicht die „Rückforderung“ sondern die Einstellung der Subventionspraxis gemeint⁶⁵⁸. Begründet wird diese Ansicht damit, dass die in Art.4.7 S.2 SCM-Abkommen anzuordnende Frist für die Umsetzung der Empfehlung dieses Verständnis

⁶⁵⁶ Übereinkommen über den Handel mit Zivilluftfahrzeugen, über öffentliches Beschaffungswesen, über Milcherzeugnisse sowie über Rindfleisch.

⁶⁵⁷ Daneben Art.6.6, 8.5 Fußnote 35, 24.4, 27.7 und Anlage V.

⁶⁵⁸ *Pitschas*, Ausführsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 213 unter Hinweis auf den englischen Wortlaut „*withdraw the subsidy*“ und die Panelentscheidungen WT/DS70/R Nr.10.3 und 10.4 sowie WT/DS70/AB/R Nr.221.

nahe legt, denn die Festsetzung einer solchen ist nur dann sinnvoll, wenn die nationale Rechtslage an das SCM-Abkommen angepasst werden soll.

Bedenkt man allerdings, dass die Fristsetzung sich gleichermaßen auf den Zeitraum beziehen kann, innerhalb dessen die streitige Maßnahme zurückzunehmen ist, so erscheint die oben erwähnte Schlussfolgerung bedenklich. Fest steht lediglich, dass sich alleine aus der Formulierung in Art.4.7 S.2 nicht ableiten lässt, wie der Empfehlung der Spruchkörper nachzukommen ist, da die Frist sich sowohl auf die Anpassung der Rechtslage im jeweiligen Staat als auch auf die Rückforderung des bereits Geleisteten beziehen kann. In systematischer Hinsicht gibt Art.7.8 einen gewissen Aufschluss über die beabsichtigte Rechtsfolge. Darin ist nämlich die Rede einerseits von Beseitigung der nachteiligen Auswirkungen („*remove the adverse effects*“) und andererseits von Rücknahme der streitigen Maßnahme („*withdraw the subsidy*“). Was die nachteiligen Auswirkungen sind, regelt Art.5 lit. a) bis c) SCM-Abkommen. Es handelt sich um eine durch Gewährung von Subventionen verursachte Schädigung eines Wirtschaftszweiges, Zunichtemachen der mittelbaren und unmittelbaren GATT-Vorteile sowie eine ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds. Das Erfordernis der Einleitung entsprechender Maßnahmen, um die nachteiligen Folgen einer Subvention zu beseitigen, deutet darauf hin, dass in erster Linie diese, falls vorhanden, zu neutralisieren sind. Es muss demnach ein Ausgleich der verursachten Schädigung bzw. der entgangenen Vorteile vorgenommen werden, bei dem der Ersatz der in der Vergangenheit entstandenen Schäden im Vordergrund steht. Es kann aber auch („*or*“) die streitige Subvention zurückgenommen werden. Da die beiden Rechtsfolgen selbständig nebeneinander stehen, kann es sich nicht nur um eine (künftige) Anpassung der Rechtslage handeln, sondern es wird, anstatt den Nachteil auszugleichen, *quasi* in entgegen gesetzter Richtung der einem Begünstigten zugeflossene Vorteil wieder rückgängig gemacht.

Eine andere Bedeutung kann der gleiche Ausdruck „*withdraw the subsidy*“ in Art.4.7 SCM-Abkommen nicht haben. Auch hier gilt es, die Folgen rechtswidriger Maßnahmen zu beseitigen. Nur beschränkt sich diese Regelung auf die Rücknahme der Subventionen und sieht keinen Ausgleich vor. Dieses ist angesichts des Anwendungsbereichs auch folgerichtig, da es sich bei Art.4.7 um die Rechtsfolgen einer „verbotenen Subvention“ (Teil II SCM-Abkommen) und bei Art.7.8 um die Rechtsfolgen für die „anfechtbaren Subventionen“ des Teils III SCM-Abkommen handelt. Hierfür spricht ferner Art.1 Abs.2 in Verbindung mit Anhang 2

Streitbeilegungsvereinbarung, der eine Auflistung zusätzlicher Regeln und Verfahren beinhaltet, die im Hinblick auf die Rechtsfolge dem jeweiligen Spruchkörper eine weitergehende Befugnis als die aus Art.19 Abs.1 Streitbeilegungsvereinbarung verleihen.

Eine am Sinn und Zweck der Normen orientierte Auslegung kann zu keinem anderen Ergebnis führen. Denn das Verbot der Subventionen, die im Teil II des SCM-Abkommens näher umschrieben sind, kann nur dann ernst genommen werden, wenn die Subventionsgewährung rückgängig zu machen ist. Sonst könnten die Mitgliedstaaten Subventionen im Sinne von Art.1.1 SCM-Abkommen gewähren, ohne die Konsequenzen von Gegenmaßnahmen befürchten zu müssen, da diese nur zulässig sind, wenn die in Art.4.7 S.2 SCM-Abkommen genannte Frist fruchtlos verstrichen ist. Damit könnte aber das SCM-Abkommen vollständig unterlaufen werden.

Diese Auffassung wird durch die Spruchpraxis der WTO-Panels bestätigt. So hat das Panel in der Entscheidung *„Australia-Subsidies provided to producers and exporters of automotive leather“* vom 25.05.1999 festgestellt, dass Australien die gewährten Subventionen zurücknehmen muss⁶⁵⁹. Nachdem die unterlegene Partei der Empfehlung des Panels nicht nachgekommen ist, hat dieses auf der Grundlage von Art.21 Abs.5 Streitbeilegungsvereinbarung die Frage zu entscheiden gehabt, ob die ausgesprochene Empfehlung umgesetzt worden ist. Hierbei hat es festgestellt, dass nicht nur eine in die Zukunft gerichtete Beseitigung (*„prospective action“*) sondern auch eine mit Wirkung für die Vergangenheit (*„repayment of the prohibited subsidy“*) im Geltungsbereich des SCM-Abkommens möglich und unter Umständen geboten ist⁶⁶⁰.

Diese Inkongruenz hinsichtlich der von Art.4.7 SCM-Abkommen vorgesehenen Rechtsfolgen deutet zwar auf ein Ermessen des Panels in der Wahl der Rechtsfolge hin, das sowohl die Anpassung als auch die Rückzahlung der Subvention erfassen kann. Indes weist bereits die Überschrift zum Anhang 2 Streitbeilegungsvereinbarung darauf hin, dass es sich um *„special or additional rules and procedures“* handelt, mithin um solche, die die Streitbeilegungsvereinbarung ergänzen sollten. Zu klären wäre daher, ob die Rechtsfolge von Art.4.7 SCM-Abkommen ausschließlicher oder ergänzender Natur

⁶⁵⁹ WT/DS126/R Rn.10.3.

⁶⁶⁰ WT/DS126/RW Rn.6.39: “Based on the ordinary meaning of the term “withdraw the subsidy”, read in context, and in light of its object and purpose, and in order to give it effective meaning, we conclude that the recommendation to “withdraw the subsidy” provided for in Article 4.7 of the SCM Agreement is **not** limited to prospective action only but may encompass repayment of the prohibited subsidy” – Dieser Entscheidung ist ein Panelverfahren vorausgegangen, WT/DS126/R, in dem der unterlegenen Partei die “Rücknahme der Subvention” empfohlen worden ist. Erst nachdem dies nicht erfolgt ist, musste die Frage geklärt werden, wie die „Rücknahme“ zu erfolgen hat. So auch *Palmetier/Mavroidis*, Dispute Settlement in the WTO, S.159.

ist. Im Zusammenhang mit der Frage nach den Rechtsfolgen für das Agrarabkommen kann dieses Problem hier jedoch dahingestellt bleiben. Ausreichend ist die Feststellung, dass das SCM-Abkommen abweichende Regeln enthält, die an der Grundregel von Art.19 Streitbeilegungsvereinbarung und deren Geltung für das Agrarabkommen wenig ändern. Denn für das Agrarabkommen sieht die Streitbeilegungsvereinbarung keine besonderen Verfahren oder Regeln vor. Insofern bleibt es bei der Grundregel aus Art.19 Abs.1 Streitbeilegungsvereinbarung, wonach die fraglichen Maßnahmen mit *ex nunc* Wirkung an die Vorgaben des Agrarabkommens anzupassen sind.

Die Festsetzung der quantitativen Verpflichtungen in den einzelnen Regelungsbereichen des Agrarabkommens sowie deren Anknüpfung an den Durchführungszeitraum führt zu der weiteren Frage nach den Konsequenzen der Verfehlung dieser Vorgaben nach Ablauf der Umsetzungsfrist durch die WTO-Parteien.

II. Die Rechtslage nach Ablauf des Umsetzungszeitraums

Art.1 lit. f) Agrarabkommen legt den Durchführungszeitraum für die Zeit von 1995 bis 2001 fest. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Fälle von Art.13, für die eine Frist von neun Jahren ab 1995 vereinbart worden ist. Art.13 steht im Teil VII des Agrarabkommens und enthält die Regeln für die „*due restraint*“ (angemessene Zurückhaltung). Diese nehmen die zulässigen (agrarabkommenskonformen) Maßnahmen in den Bereichen der Marktstützung und der Ausfuhrsubventionen zu einem gewissen Teil aus dem Regelungsbereich des GATT 1994 und des SCM-Abkommens heraus. Es geht hierbei um die im Anhang 2 Agrarabkommen enthaltenen internen Stützungsmaßnahmen, die keiner Senkungsverpflichtung unterliegen, und die infolgedessen weder den Ausgleichszöllen im Sinne von Art.VI GATT '94 und Teil V SCM-Abkommen noch den Regeln über die „anfechtbaren Subventionen im Sinne von Art.XVI GATT '94 und Teil V SCM-Abkommen unterstellt sind⁶⁶¹. Das gleiche gilt für die reduzierungspflichtigen internen Stützungsmaßnahmen im Sinne von Art.6 Abs.1 und Abs.5 Agrarabkommen, es sei denn, dass durch diese eine Schädigung im Sinne von Art.VI GATT '94 oder Teil V SCM-Abkommen verursacht wird oder einzutreten

⁶⁶¹ Sie sind ferner von Verfahren gegen Maßnahmen ausgenommen, durch die Vorteile von Zugeständnissen zunichte gemacht oder geschmälert werden, ohne dass eine GATT-Verletzung im Sinne von Art.XXIII Abs.1 lit. b) GATT '94 vorliegt.

droht⁶⁶². Die mit dem Teil V (Art.8 bis 10) Agrarabkommen übereinstimmenden Ausführsubventionen unterliegen ebenfalls der gleichen Beschränkung wie die internen Stützungsmaßnahmen nach Art.6 Abs.1 und Abs.5 Agrarabkommen, und gegen sie können keine Verfahren nach Art.XVI GATT '94 bzw. nach Art.3, 5, und 6 SCM-Abkommen eingeleitet werden.

Die Verlängerung der Geltungsfrist für die beschränkte Angreifbarkeit der Agrarstützungsmaßnahmen legt den Schluss nahe, dass die WTO-Mitgliedstaaten in der dreijährigen Phase zwischen Ablauf der Umsetzungsfrist und der Frist für Art.13 auf die entsprechende Zurückhaltung bei den anderen Mitgliedern vertrauen können müssen. Auf der anderen Seite bedeutet diese Verlängerung die Geltung der Rechtslage aus dem Durchführungszeitraum und nicht, wie es vielleicht anzunehmen wäre, den Rückfall in die Zeit vor dem Abschluss des Agrarabkommens⁶⁶³. Das lässt sich bereits daraus entnehmen, dass sich die internen Stützungsmaßnahmen nach Art.13 lit. b) ii) und iii) Agrarabkommen während des Durchführungszeitraums am Maßstab der Stützung im Wirtschaftsjahr 1992 messen lassen müssen, um sich nicht den Verfahren des GATT und des SCM-Abkommens auszusetzen. Ferner erhalten hierdurch diejenigen, die ihre Verpflichtungen nicht vollständig umsetzen konnten, eine „Schonfrist“, um die Abkommenskonformität wiederherzustellen.

Diese Auffassung wird darüber hinaus in Art.20 Agrarabkommen bestätigt. Dieser regelt zwar nur die gegenseitige Verpflichtung der Vertragsparteien, den eingeleiteten Reformprozess fortzusetzen. Der Ausgangspunkt ist aber die Erkenntnis, dass die Uruguay-Runde nur der Anfang einer grundlegenden Reform ist, die langfristig darauf abzielt, die Stützungs- und Schutzmaßnahmen wesentlich zu senken. Die umgesetzten quantitativen Vorgaben des Agrarabkommens können deshalb lediglich ein erster Schritt gewesen sein, den Agrarhandel weiter zu liberalisieren⁶⁶⁴. Zieht man den Sinn und Zweck der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen heran, so kann kein anderes Ergebnis gefunden werden. Der durch die Uruguay-Runde eingeleitete Reformprozess des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen würde in sein Gegenteil verkehrt werden, wollte man annehmen, nach dem Ablauf des Durchführungszeitraums könnten die WTO-Staaten das ursprüngliche Stützungsmaß wiederherstellen.

⁶⁶² Darunter fallen nicht Verfahren nach Art.XVI Abs.1 GATT'94, Art.5 und 6 SCM-Abkommen sowie solche, durch die die Vorteile von Zugeständnissen zunichte gemacht oder geschmälert werden, wenn sich die Stützung hinsichtlich eines bestimmten Erzeugnisses innerhalb des im Wirtschaftsjahr 1992 beschlossenen Maßes hält.

⁶⁶³ So auch *Pitschas*, Ausführsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, 205, 215 f.

⁶⁶⁴ Vgl. 1.Kapitel.

III. Zusammenfassung

Die Verhandlungsergebnisse der Uruguay-Runde im Agrarbereich waren bis Ende 2001 zu erfüllen. In dieser Zeit konnte die Verfehlung der jeweiligen Ziele seitens der WTO-Mitglieder nur die Anpassung der eigenen Stützungsmaßnahmen an die Vorgaben des Agrarabkommens zur Folge haben, ohne die Möglichkeit, die vollständige Beseitigung der unter Umständen eingetretenen Marktverzerrungen *ex tunc* zu fordern. Während der Implementierungsphase konnten darüber hinaus die Schutzmechanismen der sog. „Friedensklausel“ aus Art.13 Agrarabkommen geltend gemacht werden, die die jeweiligen Maßnahmen der Marktstützung gegen Beanstandungen der Verhandlungspartner weitgehend abgesichert haben. Der Ablauf der Umsetzungsfrist im Jahre 2001 hat keine Änderung dieser Rechtslage bewirkt. Den WTO-Parteien obliegen weiterhin die gleichen Rechte und Pflichten aus dem Agrarabkommen dergestalt, dass die vorausgesetzte Erreichung der Senkungs- oder Öffnungsquoten im jeweiligen Regelungsbereich des Agrarmarktes bis zum Ablauf der in Art.13 genannten Stillhaltepflicht beizubehalten ist. Dieses Ergebnis folgt aus dem systematischen Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der Art.13 und 20 Agrarabkommen. Danach unterliegen die subventionierenden Stützungsmaßnahmen den gleichen Repressionen, wie sie etwa im Rahmen des SCM-Abkommens gelten. Aus diesem Grund und um die bereits erreichten Fortschritte nicht zu gefährden, musste der Reformprozess fortgesetzt werden. Während der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha vom 9. bis zum 14.11.2001 sind die WTO-Mitgliedstaaten übereingekommen, unter Berücksichtigung der aus Art.13 Agrarabkommen resultierenden Konsequenzen⁶⁶⁵ spätestens bis zum 31.03.2003 Vorschlagslisten betreffend die Modalitäten der künftigen Reformen vorzulegen⁶⁶⁶, damit sie Gegenstand der danach stattfindenden 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancun/Mexiko werden können. Danach soll ein endgültiges Ergebnis der Agrarverhandlungen, das neue Übereinkommen über die Landwirtschaft, bis zum 1.01.2005 präsentiert werden⁶⁶⁷.

⁶⁶⁵ Ende 2004 läuft die Frist für die Friedensklausel von Art.13 Agrarabkommen ab (1995- 2004).

⁶⁶⁶ WT/MIN(01)/DEC/1 Nr.14.

⁶⁶⁷ PRESS/282 vom 27 March 2002 (02-1587) AGRICULTURE NEGOTIATIONS, 26 MARCH 2002, WTO members set schedule to meet 12-month 'modalities' deadline.

4.Kapitel – Agrarmärkte in Polen

1.TEIL: EINLEITUNG

Die vorerst letzte Probe der Leistungsfähigkeit des europäischen Marktordnungsrechts steht mit der geplanten Osterweiterung noch bevor. Ein endgültiger Zeitpunkt für den Beitritt ist während der EU-Gipfel in Göteborg und Sevilla nicht festgelegt worden, obwohl das Jahr 2004 bereits als ein solcher genannt worden ist⁶⁶⁸. Hinzu kommt, dass das Thema der Landwirtschaft nicht zum Gegenstand der Beratungen gemacht worden ist, obwohl dieses von herausragender Bedeutung für den geplanten Beitritt ist⁶⁶⁹. Als ein weiteres Hindernis für die EU-Osterweiterung könnte die Position Griechenlands und der Türkei wegen der ungelösten Zypernfrage darstellen. Die Drohungen dieser Länder weisen insofern auf einige Aspekte der europäischen Politik hin, denen man nur schwerlich das Potential für die Verzögerung der EU-Osterweiterung absprechen kann⁶⁷⁰.

Ungeachtet der politischen Brisanz dieser Fragen scheint dennoch der EU-Erweiterungsprozess auf einem guten Weg bald abgeschlossen zu werden⁶⁷¹. Ungeachtet der im 2.Kapitel angesprochenen Finanzbelastung des EU-Agrarhaushalts⁶⁷², müssen die Beitrittskandidaten ihrerseits die an sie gestellten Anforderungen erfüllen. Art.49 EU verlangt nämlich die Erfüllung weiterer Kriterien⁶⁷³ seitens der beitriftswilligen Staaten, wovon die Anerkennung und Übernahme der Integrationsverträge und deren Folgerechts hier von besonderer Bedeutung sind. Danach muss Polen die bestehenden Strukturen der geltenden Landwirtschaftsordnung in sein System implementieren. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht demzufolge die Frage nach dem derzeitigen Stand der Anpassungen des polnischen Agrarrechts an das

⁶⁶⁸ FAZ vom 17.07.2001 S.1 und Nr.22 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Sevilla) 21. und 22. Juni 2002 in: DN: DOC/02/13 vom 24.06.2002. Die Verhandlungen sollen in diesem Zusammenhang bis Ende 2002 abgeschlossen sein, sodass die neuen Mitglieder im Jahre 2004 an den Wahlen zum Europäischen Parlament sollen teilnehmen können. Im Jahre 2004 läuft auch die zehnjährige Assoziationsfrist ab, vgl. Europa Abkommen ABl. L 348 31.12.1993 S.2, Art.6 Abs.1.

⁶⁶⁹ Vgl. Kapitel 1.

⁶⁷⁰ Die Drohungen betreffen die Annektierung des nördlichen Teils seitens der Türkei bei Aufnahme Zyperns in die EU bzw. die Behinderung der Ratifizierung der noch abzuschließenden Beitrittsverträge im griechischen Parlament bei Ausschluss Zyperns aus dem Erweiterungsprozess, vgl. dazu und zur allgemeinen Lage diesbezüglich FAZ vom 15.06. S.1, 5.08.2002 S.8 sowie Financial Times Deutschland vom 3.09.2002 S.13.

⁶⁷¹ Vgl. Nr.19 und 20 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Sevilla) 21. und 22. Juni 2002 in: DN: DOC/02/13 vom 24.06.2002.

⁶⁷² Vgl. 2. Kapitel 4.Teil.

⁶⁷³ Diese sind unter anderem die freiheitlich-demokratische Staatsform und volle Unionsmitgliedschaft, vgl. zu den weiteren Voraussetzungen *Oppermann*, Europarecht, Rn.1843 ff. mit weiteren Nachweisen.

europäische Marktordnungsrecht und dessen Marktinstrumentarium. Hierbei bilden die Marktorganisationen für Getreide sowie für Zucker den Überprüfungsmaßstab.

Das System des europäischen Marktordnungsrechts mit den wesentlichen Regelungsinstrumenten ist im 2. Kapitel dargestellt worden. Der zentralistische Aufbau dieser Rechtsordnung und deren Ausrichtung auf die Verwirklichung der in Art.32 EG genannten Ziele bilden das Kernstück und gleichermaßen den Ausgangspunkt der gemeinschaftlichen Agrarpolitik. Deren grundsätzliches Anliegen findet ihren Ausdruck in den Prinzipien der Markteinheit, Gemeinschaftspräferenz und der finanziellen Solidarität⁶⁷⁴. Diese durch die Zusammenführung der einzelstaatlichen Landwirtschaftspolitiken bedingte Agrarpolitik der Gemeinschaft mit dem ihr immanenten Preisregulierungsmechanismus (Interne Stützung, Ein- und Ausfuhr) unterschied sich dadurch grundlegend von den in den MOE-Ländern vorherrschenden Agrarsystemen, die zwar in unterschiedlichem Maße, aber dennoch durch ein duales Produktionssystem, kleine private Landwirtschaftsbetriebe und große unter staatlicher Aufsicht stehende Agrarbetriebe, geprägt war⁶⁷⁵. Der Zusammenbruch des politischen Systems in den Staatshandelsländern förderte vornehmlich in der Anfangsphase eine Abkehr von den zentralistisch vorgegebenen An- und Verkaufspreisen hin zu einem liberalen, durch Angebot und Nachfrage gesteuerten Markt⁶⁷⁶.

In Polen konnte der Beginn dieses Prozesses bereits in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft beobachtet werden. Der Agrarsektor war das erste Marktsegment, in dem die Preisbindung für die landwirtschaftlichen Erzeugnisse mit der Konsequenz der freien Preisgestaltung wegfiel⁶⁷⁷. Die Befreiung des Marktes von der staatlich vorgeschriebenen Preisbildung, ohne die bestehenden An- und Verkaufsstrukturen zu reorganisieren, bedeutete zugleich aber auch, die seit ca. 40 Jahren existierenden Marktmonopole weiterhin bestehen zu lassen. Die rechtliche

⁶⁷⁴ Vgl. genauer 2.Kapitel 2 Teil A.

⁶⁷⁵ *Swinnen*, Agriculture structures and institutions within CEECs, in: Burrell/Oskam, Agricultural Policy and Enlargement of the EU, S.181, 182.

⁶⁷⁶ So ist die Subventionierung der Landwirtschaft in Polen gegenüber der EU erheblich geringer. Nach der OECD-Methodologie betrug das Stützungsmaß 1995 entsprechend 15% bzw. 49%, vgl. *Sas*, Transformation und Anpassung der polnischen Landwirtschaft an die EU, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Polen und die Osterweiterung der EU, S.157, 159 (dort unter Hinweis auf OECD Bericht, Review of Agriculture Policies:Poland, 1995). Dieses Verhältnis hat sich derzeit wesentlich geändert. So beträgt nach dem OECD Bericht, Agriculture Policies in OECD Countries, S.26 (Annex Table 2), die Stützung in der EU (in %PSE ausgedrückt) 38 und in Polen 20.

⁶⁷⁷ *Czechowski/Prutis/Stelmachowski*, Polskie Prawo Rolne, S.224 f.

Grundlage hierfür wurde zwar frühzeitig außer Kraft gesetzt⁶⁷⁸, es blieben indessen sog. faktische Monopole übrig, die unter Inanspruchnahme ihrer Befugnisse die Preisrelation im Handel mit landwirtschaftlichen Produkten im Verhältnis Erzeuger – Verbraucher erheblich verzerrten⁶⁷⁹. Um dieser Situation entgegen zu wirken, wurde zum einen den privaten Unternehmen der Zugang zum Markt erleichtert. Zum anderen wurde eine staatliche Organisation⁶⁸⁰, „*Agencja Rynku Rolnego*“ (Agentur für landwirtschaftliche Märkte – nachfolgend: ARR) ins Leben gerufen, deren vorrangige Aufgabe darin bestehen sollte, die Interventionspolitik des Staates zwecks Stabilisierung des Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen zu verwirklichen⁶⁸¹. Im Unterschied zur EU, in der die legislativen Befugnisse, einschließlich der Steuerungsformen im Agrarmarkt, in erster Linie dem Rat zustehen, beschränkt sich das der ARR zur Verfügung stehende Marktlenkungsinstrumentarium nur auf ökonomische Maßnahmen. Nach Art.4 Abs.2 Nr.1 des Gesetzes über die Gründung der ARR (nachfolgend: ARR-Gesetz) erfolgt die Stabilisierung der Märkte unter anderem über die Nivellierung saisonaler Preisschwankungen durch Interventionskauf und -verkauf auf dem nationalen und dem internationalen Markt (Intervention im engeren Sinne⁶⁸²) sowie die Akkumulation und Verwaltung der Reserven an landwirtschaftlichen Erzeugnissen der ersten und weiterer Verarbeitungsstufen, Art.4 Abs.2 Nr.2 ARR-Gesetz.

2.TEIL: INHALT DER AGRARORDNUNG POLENS

A. Agentur für landwirtschaftliche Märkte (ARR)

Die zentrale Rolle in der Interventionspolitik Polens hinsichtlich des Agrarsektors kommt der oben bereits erwähnten ARR zu. Die ARR ist eine staatliche Agentur und der Organisationsform nach eine atypisch ausgestaltete Verwaltungsstelle

⁶⁷⁸ Zarządzenie nr 17 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 1992 r. w sprawie przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Przemysłu Zbożowo-Młynarskiego "PZZ" w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

⁶⁷⁹ Das Verhältnis lag in Polen bei 1:7 während in der EU bei 1:3, vgl. *Czechowski/Prutis/Stelmachowski*, *Polskie Prawo Rolne*, S.225.

⁶⁸⁰ Bei dieser Organisationsform handelt es sich um unmittelbare Bundesverwaltung, die nach Art.1 Abs.2 des diese Agentur konstituierenden Gesetzes (konsolidierte Fassung Dz.U.1997 Nr.142, Rn.951) dem Regierungschef untersteht; vgl. auch *Ochendowski*, *Prawo administracyjne – część ogólna*, S.193 f.

⁶⁸¹ Art.4 Abs.1 Gesetz vom 7.06.1990 über die Gründung der ARR (o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego), konsolidierte Fassung: Dz.U. 1997 Nr.142, Rn.951, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6.09.2001 über die Marktorganisation für Milch und Milchprodukte (o regulacji rynku mleka i przetworów mlecznych), Dz.U. 2001 Nr.129 Rn.1446.

⁶⁸² Vgl. 2. Kapitel 2.Teil B I 2.

in einem zentralistisch organisierten Verwaltungsapparat⁶⁸³. Der Zuständigkeitsbereich bezieht sich auf die Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben der Wirtschaftsverwaltung⁶⁸⁴, die im Allgemeinen im ARR-Gesetz und im Einzelnen im ARR-Statut, das vom Regierungschef im Wege einer Rechtsverordnung erlassen wird⁶⁸⁵, enthalten sind. Aus dem ARR-Gesetz folgt, dass dieser der Bereich der Interventionsmaßnahmen in der Landwirtschaft überantwortet worden ist, innerhalb dessen sie eine Reihe von Stützungsmaßnahmen vorsehen kann, die den Landwirten zugute kommen. Hierfür verfügt die ARR über Finanzmittel, die ihr nach Art.9 Abs.3 ARR-Gesetz aus dem Haushalt gewährt werden. Maßgeblich für die Mittelbewilligung ist ein sog. Finanzplan der ARR, der zusammen mit den Ministern für Finanzen sowie für Landwirtschaft und Ernährung beschlossen wird⁶⁸⁶. Dieser räumt der ARR ein beträchtliches Maß an Eigenständigkeit im Hinblick auf das Steuerungsinstrumentarium der Agrarmärkte ein, das durch § 21 ARR-Statut bestätigt wird, wonach folgende Maßnahmen zur Anwendung gelangen können:

- der Interventionskauf und -verkauf im In- und Ausland (Nr.1),
- Beihilfen bei Ankauf der Agrarprodukte sowie deren Verarbeitungserzeugnisse (Nr.2),
- Zuschüsse zur Lagerung der Erzeugnisse (Nr.3),
- Exportbeihilfen - Exporterstattungen (Nr.4),
- Lizenzen für die Ein- und Ausfuhr (Nr.5),
- Quotierung und Limitierung der Agrarproduktion (Nr.6).

Durch diese Befugnisse wird die ARR in die Lage versetzt, maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der nationalen Agrarpolitik zu nehmen und weitreichende Maßnahmen zu treffen, um ihrem Auftrag, Stabilisierung der landwirtschaftlichen Produktion und der Agrareinkommen, gerecht zu werden.

⁶⁸³ *Jagielski* in: Cieślak/Jagielski/Lang/Szubikowski/Wierzbowski/Wiktorowska, *Pravo Administracyjne*, S.193.

⁶⁸⁴ Vgl. das ARR-Statut in der Anlage zur VO vom 21.11.1996 Dz.U. 1996 Nr.138 Rn.641 zuletzt geändert durch Dz.U. 2002 Nr 31 Rn.287.

⁶⁸⁵ *Kosikowski*, *Polskie Publiczne Prawo Gospodarcze*, S.133 f.

⁶⁸⁶ Art.9 Abs.2 ARR-Gesetz.

B. Agrarordnung Getreide

I. Interne Stützungsmaßnahmen

Die durch die Änderung des politischen Systems bewirkte Umgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hat tiefe Spuren im Agrarsektor hinterlassen⁶⁸⁷. Nach dem Wegfall des staatlichen Fürsorgesystems setzte sich bereits Anfang der 90-er Jahre die Erkenntnis durch, dass diese Situation nicht ohne staatliche Hilfe zu bewältigen ist. Die Gründung der ARR mit dem Ziel, durch sie den Aufgaben der Stabilisierung der Erzeugerpreise und der Einkommen beizukommen, führten dazu, dass die ARR ein System der Intervention entwickelte, mit dessen Hilfe die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt werden sollten. Die Getreideerzeugung stand von Anfang an im Mittelpunkt der staatlichen Stützungsmaßnahmen, was auf zwei Gründe zurückzuführen ist: Die Preisentwicklung in diesem Sektor hat unmittelbare Auswirkungen auf die übrigen Erzeugerpreise, und Polen bleibt weiterhin trotz der entsprechend großen Produktionskapazitäten ein Importeur von Getreide⁶⁸⁸. In den Jahren 1990 bis 1999 sanken jedoch die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse und somit die realen Einkommen der Landwirte trotz der Interventionsmaßnahmen beträchtlich. Bis 1998 konnten an den damaligen Interventionsmaßnahmen lediglich 2 bis 35% des registrierten Getreideankaufs partizipieren, was letztlich nicht mehr als 0,2 bis 10% der gesamten Erzeugung entsprach⁶⁸⁹. Die Tätigkeit der ARR zielte zwar darauf ab, das Getreide von den Landwirten zu angemessenen Preisen anzukaufen, die Diskrepanz zwischen dem höheren Getreidepreis im Lagerverkauf und dem auf dem Weltmarkt zu erzielenden Kaufpreis machte indessen das selbst erzeugte Getreide zu einem schwer veräußerlichen Gut. Die dadurch verursachte Instabilität in der Preisentwicklung führte in der Konsequenz zu einer immer geringeren Marktrentabilität und zu einer immer höheren Belastung des staatlichen Haushalts⁶⁹⁰.

Ein weiterer Grund für die Ineffizienz der von der ARR betriebenen Agrarpolitik lag in der rechtlichen Ausgestaltung der Ankauf- und Absatzstrukturen. Aufgrund der

⁶⁸⁷ Vgl. *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.3 f.

⁶⁸⁸ *Seremak-Bulge/Kisiel/Malkowski/Smoleński*, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej, in: Biuletyn Informacyjny der ARR, 2000 Heft 11.

⁶⁸⁹ *Sochaczewski*, Skup zbóż z zastosowaniem bezpośrednich dopłat ARR dla producentów, in: Biuletyn Informacyjny der ARR, 1999 Heft 12.

⁶⁹⁰ In den Jahren 1996-2000 betragen die Ausgaben für die Stützung des Agrarsektors zwischen 2,6 und 3,2 Mrd. zł. (ca.800 Mio. bis 915 Mio. €). Das waren ca.20% der insgesamt für den Agrarsektor vorgesehenen Finanzmittel. Die anderen 80% betreffen die Beihilfen zu Sozialversicherung der Landbevölkerung, vgl. *Seremak-Bulge/Kisiel/Malkowski/Smoleński*, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej, in Biuletyn Informacyjny der ARR, 2000 Heft 11.

knappen finanziellen Ausstattung der ARR beauftragte sie private Unternehmen mit dem Getreideankauf unter der Zusicherung, das Getreide zu einem bestimmten Preis abzunehmen. Da das Getreide jedoch Eigentum dieser Unternehmen blieb, konnte die ARR darüber dann nicht frei verfügen, wenn der Getreidepreis unangemessen hoch war. Fiel dagegen der Preis in Zeiten des erhöhten Angebots, war die ARR verpflichtet, das Getreide mit dem Risiko des weiteren Preisverfalls abzunehmen⁶⁹¹. So war die Situation auf dem Getreidemarkt nach ca.10 Jahren der Marktwirtschaft etwa auf dem gleichen Entwicklungsstand wie zu Zeiten des politischen Umbruchs⁶⁹². Zugleich verringerte sich auch die Anzahl der Produktionsbetriebe, die aus eigener Kraft noch in der Lage waren, die notwendigen Reformen einzuleiten⁶⁹³. Dieser Ausleseprozess wurde durch die wachsende Arbeitslosigkeit und die bestehende Überbevölkerung in den ländlichen Gebieten begleitet. Die grundsätzlichen Ziele der polnischen Agrarpolitik konzentrierten sich deshalb zunehmend auf die Stabilisierung der wichtigsten Marktordnungen für Getreide und Fleisch einerseits sowie die Restrukturierung und Entwicklung der landwirtschaftlichen Produktionsbetriebe andererseits⁶⁹⁴.

Im Gefolge der sinkenden Weltmarktpreise für Getreide machten die neueren Entwicklungen im landwirtschaftlichen Sektor die Neuorientierung der Agrarpolitik unerlässlich. So ist im Jahre 1998 das Interventionssystem geändert worden. Durch die Einführung der direkten Zahlungen an die Landwirte, Absenkung des Interventionspreises, die Änderung der Termine der Interventionskäufe und der damit einhergehenden Ausweitung der Intervention hat sich die Lage allmählich entspannt. Die Trennung der marktstabilisierenden Maßnahmen von denen der Einkommensstützung war der zentrale Punkt dieser Reform und entsprach der mit der „McSharry“-Reform bewirkten Neuausrichtung der Agrarpolitik in der Gemeinschaft⁶⁹⁵.

Die derzeitige Systematik der Preisregelungen unterscheidet zwischen den Mindestpreisen (Interventionspreisen), die die Interventionsstellen dem Erzeuger zu zahlen verpflichtet sind (unter 1), und Ausgleichszahlungen, die den Landwirten die Senkungen des Mindestpreises kompensieren sollen (unter 2).

⁶⁹¹ *Seremak-Bulge*, Rynek rolny a działania interwencyjne ARR i ich ewolucja, Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12.

⁶⁹² *Seremak-Bulge/Kisiel/Malkowski/Smoleński*, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej, in Biuletyn Informacyjny der ARR, 2000 Heft 11.

⁶⁹³ *Seremak-Bulge/Kisiel/Malkowski/Smoleński*, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej, in Biuletyn Informacyjny der ARR, 2000 Heft 11.

⁶⁹⁴ *Seremak-Bulge/Kisiel/Malkowski/Smoleński*, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej, in Biuletyn Informacyjny der ARR, 2000 Heft 11.

⁶⁹⁵ Vgl. hierzu 2.Kapitel 2.Teil A.

1. Intervention

Nach Art.7 des Gesetzes vom 16.2.2001⁶⁹⁶ steht der ARR das Initiativrecht betreffend die Reichweite der Interventionsmaßnahmen solange zu, als für die jeweiligen Erzeugnisse keine eigenen Marktorganisationen errichtet worden sind. Alle Interventionsmaßnahmen sind in einem jährlich neu zu beschließenden Interventionsplan aufzuführen, der unter anderem die Produkte und Produktgruppen, die der Intervention unterliegen sollten, mit den dazu gehörigen Interventionspreisen zusammenfasst und darüber hinaus den Finanzierungsvorschlag für die Interventionsmaßnahmen zu enthalten hat. Die Kompetenz für dessen Beschließung liegt indessen nicht bei der ARR oder anderen unanhängigen staatlichen Verwaltungsstellen, sondern weiterhin beim Ministerrat.

Der sachliche Geltungsbereich der Interventionsmaßnahmen erfasste in den vergangenen Jahren nur zwei Getreidesorten: Weizen und Roggen bestimmter Standardqualität und wurde bislang nicht auf andere Sorten ausgeweitet⁶⁹⁷.

Der Mindestpreis wird als ein staatlich garantierter Preis durch die Verwaltung festgesetzt. Das Verfahren der Festsetzung des Mindestpreises ähnelt dem, das bei den Interventionsplänen zur Anwendung kommt. So fasst zwar die ARR einen Entschluss über die Höhe des Mindestpreises in eigens hierfür vorgesehenen Verfahren nach § 27 ARR-Statut, dieser ist aber nur eine Empfehlung an den Ministerrat. Erst diesem steht das Recht zu, den Mindestpreis verbindlich festzulegen⁶⁹⁸. Nach § 23 Abs.2 ARR-Statut werden die Interventionskäufe im Zeitraum von November bis Dezember durchgeführt. Hierbei handelt es sich um eine, die Ausgleichszahlungen ergänzende Regelung, die je nach Marktpreislage von der ARR aktiviert wird⁶⁹⁹. Die ARR kann darüber hinaus nach § 23 Nr.3 ARR-Statut die Intervention außerhalb dieses Zeitraums tätigen, sofern Produktionsüberschüsse feststellbar sind. Der Anwendungsbereich der Interventionsregelungen wird außer der Erstreckung auf bestimmte Getreidesorten noch

⁶⁹⁶ Gesetz vom 16.2.2001 Dz.U. 2001 Nr.29 Rn.320.

⁶⁹⁷ Vgl. Regeln über den Getreideankauf 2002, verfügbar unter http://www.arr.gov.pl/Zakres_dzial/zasady2002-gotowkakredyt-ostat.pdf. S werden vom Direktor der ARR im Anhang zu „Zarządzenie“ Nr.32/2001 veröffentlicht.

⁶⁹⁸ Gegenwärtig liegt der Mindestpreis bei ca. 137 €/t für Weizen und 94 €/t für Roggen, vgl. Nr.20 der Regeln über den Getreideankauf 2002, wonach dieser 480 zł/t für Weizen und 330 zł/t für Roggen beträgt.

⁶⁹⁹ *Sochaczewski*, Planowane działania interwencyjne agencji rynku rolnego w roku 2002, Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 1/2 S.21; in den Jahren 1999-2000 sah man von der Anwendung der Intervention ab, da keine Marktüberschüsse feststellbar waren, vgl. *Seremak-Bulge*, Rynek rolny a działania interwencyjne ARR i ich ewolucja, Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12.

durch weitere Kriterien eingeschränkt. So ist es erforderlich, dass das Getreide eine bestimmte Qualität aufweist und die angebotene Menge mindestens 3 Tonnen beträgt⁷⁰⁰. Die sonstigen Getreidesorten sowie die den Qualitätsanforderungen nicht entsprechenden werden von der Intervention ausgeschlossen und müssen über andere Vertriebswege, entweder auf dem freien Markt oder über die Getreidebörsen, verkauft werden⁷⁰¹.

Die ARR kann ferner nach § 25 Abs.2 ARR-Statut die Interventionsware im Wege der Versteigerung verkaufen, wobei der Direktor der ARR nach Abs.1 und 3 dieser Vorschrift für die Festsetzung der Verkaufspreise sowie der Einzelheiten des Versteigerungsverfahrens zuständig ist. Der Verkauf findet in Zeiten des unzureichenden Angebotes zur Stabilisierung der Marktpreise mit der Maßgabe statt, dass das Mindestgebot die Marktpreise nicht überschreiten darf⁷⁰².

2. Ausgleichszahlungen

Wie bereits oben erwähnt, sollen die Ausgleichszahlungen den Landwirten die Verluste ersetzen, die durch die Absenkung des Mindestpreises entstanden sind. Hierdurch realisiert die ARR das vorrangige Ziel der Agrarpolitik, angemessene Einkommen der Landwirte zu sichern und zu schützen. Die Gewährung der Ausgleichszahlungen ist an den Verkauf der von der Intervention erfassten Getreidesorten an die Interventionsstellen gekoppelt. Als Interventionsstellen können juristische Personen sowohl des öffentlichen Rechts als auch nach § 24 ARR-Statut des Privatrechts fungieren, wobei die Delegation der Aufgaben der ARR an private Unternehmen die Erfüllung bestimmter finanzieller, technischer und organisatorischer Kriterien seitens der Letzteren voraussetzt. Hierzu müssen diese an öffentlichen Versteigerungen teilnehmen und den Zuschlag für den Getreideankauf erhalten. Die Gewährung der Ausgleichszahlungen seitens der privatrechtlich organisierten Ankaufstellen ist darüber hinaus an den Abschluss eines Vertrages mit der ARR geknüpft, in dem eine Reihe von Bestimmungen statuiert ist, deren Missachtung erhebliche Konsequenzen für den Vertragspartner, einschließlich Vertragsaufhebung, hat⁷⁰³.

⁷⁰⁰ Vgl. Nr.28 Punkt 3 der Regeln über den Getreideankauf 2002.

⁷⁰¹ *Kisiel/Borek*, *Przeobrażenia na rynku zbóż*, *Biuletyn Informacyjny ARR* 2001, Heft 1.

⁷⁰² *Kisiel*, *System regulacji rynku zbożowego w Polsce i Unii Europejskiej*, *Biuletyn Informacyjny ARR* 1999 Heft 9.

⁷⁰³ Vgl. nur Nr.56 der Regeln über den Getreideankauf 2002: Kündigung von Krediten, Übernahme der Kautions- bzw. der Bankgarantie, Rückzahlung der zu Unrecht geleisteten Zahlungen.

Die Termine für den staatlich gestützten Ankauf richten sich gem. § 23 Abs.1 ARR-Statut nach den entsprechenden Interventionsplänen für das jeweilige Erzeugnis oder die jeweilige Erzeugnisgruppe. Im Jahr 2002 werden Stützungskäufe unter Gewährung der Ausgleichszahlungen in der Zeit von Juli bis Oktober vorgenommen⁷⁰⁴. Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist nach dem Zeitpunkt des Ankaufs gestaffelt. So beträgt die Ausgleichszahlung für die Monate Juli/August, September, Oktober entsprechend 34, 37, 40 €/t für Weizen und 25, 27, 29 €/t⁷⁰⁵ für Roggen. Mit der Staffelung der Preise wird ein Anreiz für die Erzeuger geschaffen, das Getreide selbst zu lagern. Die Höhe des pro Tonne gewährten Preises, einschließlich der Ausgleichszahlung, ist einerseits durch den Mindestpreis und andererseits durch den Höchstpreis limitiert. Der Mindestpreis darf nicht unterschritten werden, wohingegen die Überschreitung des Höchstpreises die Kürzung der Ausgleichszahlungen auf das Höchstpreisniveau zur Folge hat. Dieses variiert je nach dem Zeitpunkt des Ankaufs zwischen 171 und 177 €/t⁷⁰⁶.

Die Anwendung der Interventions- und Ausgleichsmaßnahmen bildet einen der wichtigsten Pfeiler der staatlichen Stützungsmaßnahmen in der polnischen Agrarpolitik. Als ein Instrument der Angebotssteuerung leistet es einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen. Ein weiteres Instrument sind Maßnahmen der Produktionsstimulation, deren Pendant (mit umgekehrten Vorzeichen) in der EU die Maßnahmen der Produktionsreduzierung sind, wie etwa die Flächenstilllegung⁷⁰⁷. Der Hintergrund dieser Agrarpolitik sind der immer noch geringe Flächenertrag, der noch erheblich unter dem in der EU liegt⁷⁰⁸, und die anhaltende Abhängigkeit von Getreideeinfuhren⁷⁰⁹. Aus diesem Grund werden den Landwirten staatliche Beihilfen in Form von präferentiellen Krediten für den Kauf von

⁷⁰⁴ Im Jahr 2002 gilt die Intervention im Zeitraum vom Juli bis 31.10, vgl. Regel Nr.1.

⁷⁰⁵ Vgl. Nr.21 der Regeln über den Getreideankauf 2002 - sie liegen entsprechend bei 120, 130, 140 zł/t für Weizen und 90, 95, 100 zł/t für Roggen.

⁷⁰⁶ Vgl. Nr.21 und 22 die Regeln der Regeln über den Getreideankauf 2002.

⁷⁰⁷ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 3 a.

⁷⁰⁸ Dieser beträgt bei Getreide insgesamt 2.87 t/ha im Wirtschaftsjahr 1998/99 und bei Weizen 3.52 t/ha, vgl. *Treitel/Schwierz*, Rückblick 2000 und Marktvorschau 2001 auf die Länder Mittel- und Osteuropas, in: *Landwirtschaft und Osterweiterung*, S.175, 176 (eigene Berechnung des Ertrags) und European Commission (DG VI), *Agriculture Situation and Prospects in the Central und Eastern European Countries*, S.110. Im vergleichbaren Zeitraum betragen die Erträge in der EU entsprechend 5.53 t/ha und 6.59 t/ha, vgl. European Commission, *Agriculture in the European Union – Statistical and economic information 2001*, verfügbar unter: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/index.htm.

⁷⁰⁹ European Commission (DG VI), *Agriculture Situation and Prospects in the Central und Eastern European Countries*, S.110.

qualifiziertem Saatgut, Dünger sowie Pflanzenschutzmittel gewährt⁷¹⁰. In der Verlagerung des Schwerpunktes der Interventionsmaßnahmen weg von staatlichen Institutionen hin zu privat organisierten Ankaufstellen ist darüber hinaus ein Bestreben zu erkennen, die Regulierung der Märkte der Privatinitiative zu überlassen und das Engagement des Staates in diesem Bereich auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die tragende Erwägung hierfür ist die Notwendigkeit, einen effektiven und leistungsfähigen Dienstleistungssektor in und um die Landwirtschaft aufzubauen⁷¹¹, der künftig ohne staatliche Hilfe auskommen kann.

3. Zusammenfassung

Die Neuausrichtung der Agrarpolitik seit 1998 unter Einbeziehung der in der Gemeinschaft geltenden Regelungsinstrumente hat eine weitreichende Annäherung der beiden Agrarordnungen bewirkt. Die Übernahme der in der GAP verwendeten Preisinstrumente kann insofern als ein wesentlicher Fortschritt sowohl im Hinblick auf die Stabilisierung der Einkommenssituation der Landwirte als auch hinsichtlich der Anpassung an die europäische Agrarordnung gegenüber dem früher vorherrschenden Preissystem gewertet werden, auch wenn es im Getreidesektor weiterhin keine eigenständige Marktordnung gibt⁷¹². Es bleibt aber festzuhalten, dass trotz der gleichen Lenkungsinstrumente noch erhebliche Unterschiede feststellbar sind. Diese reichen von dem beschränkten Wirkungsbereich dieser Maßnahmen über die Höhe des Mindestpreises bis hin zu Modalitäten der Auszahlung der direkten Beihilfen. Sie sind indessen nicht auf einen Mangel des Umsetzungs- bzw. Anpassungswillens zurückzuführen, sondern sind untrennbar mit den strukturellen Problemen der polnischen Landwirtschaft⁷¹³ verbunden. Diese bedingen letztlich die Zielsetzung der polnischen Agrarpolitik, wenigstens über den Mindestpreis den Landwirten eine sichere Einkommensquelle zu bieten. Deshalb verwundert es nicht, wenn die EU ihre

⁷¹⁰ Art.3 Abs.1 Nr.1 i. V. m. Art.4 Abs.1 des Gesetzes vom 5.1.1995, Dz.U.95 Nr.13 Rn.60 zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7.6.2001, Dz.U.2001 Nr.72 Rn.746 i. V. m. der VO vom 27.2.1995 Dz.U. 1995 Nr.19 Rn.92 zuletzt geändert durch die VO vom 16.4.2002, Dz.U.2002 Nr.46 Rn.428.

⁷¹¹ Die Teilnahme an der Intervention wurde erst durch den Zugang der privaten Unternehmen zu günstigen zweckgebunden Präferenzkrediten ermöglicht, vgl. *Sochaczewski*, Skup zbóz z zastosowaniem bezpośrednich dopłat ARR dla producentów, in: Biuletyn Informacyjny der ARR, 1999 Heft 12, S.1 ff.

⁷¹² Das Gesetz über die Marktorganisation Getreide liegt zurzeit nur als Entwurf vor, vgl. *Zwolińska*, Dostosowania prawne, in: *Negocjacje* S.77, 88.

⁷¹³ In Polen sind die landwirtschaftlichen Betriebe mit einer Größe zwischen 1 und 5 ha immer noch vorherrschend, vgl. European Commission (DG VI), *Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries*, S.50. Durchschnittliche Betriebsgröße wird mit 7 ha angegeben, vgl. *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.3.

Hilfsprogramme, PHARE⁷¹⁴ und SAPARD⁷¹⁵, in der Assoziationsphase auf den Strukturaufbau eingerichtet hat. In der EU dagegen stellen die Mindestpreise häufig lediglich den letzten Rettungsanker für die Landwirte dar, falls es ihnen nicht gelingt, das Getreide zu einem (höheren) Marktpreis zu veräußern bzw. auszuführen⁷¹⁶. Ein weiterer damit im Zusammenhang stehender Aspekt betrifft die Anwendung der produktionsbeschränkenden und –steigernden Maßnahmen. Die EU strebt eine Reduzierung der Erzeugung von Getreide über die Stilllegungsverpflichtungen⁷¹⁷ an, während in Polen ein entgegen gesetzter Trend zu erkennen ist. Dieser geht dahin, über den Einsatz hochqualitativen Materials Produktionssteigerung und -intensivierung zu erreichen.

Ein weiterer entscheidender Unterschied liegt in dem Maß der Selbstversorgung, vor allem mit hochqualitativem Getreide. Die anhaltende Abhängigkeit Polens von Einfuhren zwingt die Entscheidungsträger zum gezielten Einsatz der ohnehin knappen Finanzmittel, Interventionsregelungen dort wirken zu lassen, wo die Selbstversorgung nicht sichergestellt ist⁷¹⁸. Daraus erklärt sich auch die Beschränkung des Regelungsbereichs der Intervention auf nur zwei Getreidesorten.

Ob allerdings diese Tatsachen als alleinige Rechtfertigung für die höheren Mindestpreise in Polen herangezogen werden können, ist zweifelhaft. Denn abgesehen von dem nominalen Vergleich der Preise wird die Kluft noch größer, wenn man bedenkt, dass bezogen auf die Abnahmemindestmengen (80 t - EU und 3 t - Polen) der an die Erzeuger gezahlte Mindestpreis in der EU noch geringer ausfallen kann⁷¹⁹. Diesbezüglich liegt die Annahme nahe, dass das System der Festsetzung der Mindestpreise sehr anfällig gegenüber dem Einfluss unterschiedlicher Interessengruppen ist. Der Mindestpreis wird nämlich durch die obersten Verwaltungsbehörden festgesetzt, die oftmals mehr aus politischem Kalkül denn aus wirtschaftlicher Vernunft dem Druck dieser Gruppen nachgeben. Im Jahre 2000 hat das

⁷¹⁴ Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy.

⁷¹⁵ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

⁷¹⁶ Vgl. aber 2.Kapitel 2.Teil B I 5. Nach der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 erwägt man eine weitere Reduzierung der Inanspruchnahme der Intervention durch Absenkung des Interventionspreises um 5%.

⁷¹⁷ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 3 a.

⁷¹⁸ Gerade im Bereich der Getreideerzeugung höherer Qualität besteht in Polen eine Unterversorgung, vgl. European Commission (DG VI), Agriculture Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, S.28; *Kisiel*, Sytuacja na polskim rynku zbóż na tle rynku światowego w sezonie 2001/2001, Biuletyn Informacyjny 2001 Heft 11 S.1 ff.

⁷¹⁹ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B I 2.

dazu geführt, dass der Interventionspreis über dem Preis gelegen hat, der für diese Ware auf dem Markt zu erzielen war⁷²⁰.

Die weiteren Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen den Agrarordnungen lassen sich der unten stehenden Tabelle entnehmen:

	EU	Polen
	<i>Intervention</i>	<i>Intervention</i>
Sachlicher Geltungsbereich	alle Getreidesorten	nur Weizen und Roggen bestimmter Qualität
Termine der Intervention	Finnland und Schweden vom 1.12 bis zum 30.6, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland vom 1.8 bis zum 30.4), sonst vom 1.11 bis zum 31.5	Vom 1.11 bis zum 31.12, sonst je nach Bedarf
Mindestmenge	10 t bei Hartweizen und 80 t bei sonstigem Getreide	3 t bei Weizen und Roggen
Verkauf der Interventionsware	Im Wege der Ausschreibung zur Ausfuhr und im Wege der Versteigerung für den Binnenmarkt; der Verkaufspreis darf den Interventionspreis nicht unterschreiten	Im Wege der Versteigerung, wobei das Mindestgebot den Marktpreis nicht überschreiten darf
Zuschüsse zur Lagerung	Reports	Keine (sie sind aber in den Ausgleichszahlungen enthalten)
Zielsetzung der Intervention	Mindesteinkommen zu sichern, falls kein höherer Marktpreis erzielbar (selten)	Ebenfalls die Sicherung des Mindesteinkommens, da der Marktpreis oft niedriger.
	<i>Ausgleichszahlungen</i>	<i>Ausgleichszahlungen</i>
Voraussetzungen	Stilllegungsverpflichtungen, Naturschutz, Sicherung der Arbeitsplätze	Keine (entgegen gesetzter Trend – Intensivierung der Produktion)

III. Ein- und Ausfuhr

1. Anwendbare Vorschriften

Die noch relativ schwache Produktionseffektivität, gepaart mit dem künstlich erhöhten Preisniveau, löst regelmäßig einen erhöhten Bedarf nach dem

⁷²⁰ Seremiak-Bulge, Czy interwencja jest potrzebna, Biuletyn Informacyjny, ARR 2000 Heft 8.

Einfuhrgetreide⁷²¹ aus. Deshalb stellt der Importsektor einen weiteren wichtigen Faktor für die Landwirtschaft und die damit verknüpfte Frage der Sicherstellung der Marktversorgung dar. Des Weiteren resultiert aus der WTO-Mitgliedschaft Polens⁷²² die Verpflichtung, den Markt für die Einfuhren zu öffnen (Mindestzugang⁷²³). Dieses ist allerdings bei Getreide nicht so akut wie in der Gemeinschaft, da Polen in dem relevanten Zeitraum (1986-88) Getreide nur importiert hat.

Die Regelungen über den Außenhandel sind maßgeblich im

- (polnischen) Zollkodex⁷²⁴ (nachfolgend: pZK),
- Gesetz über die Verwaltung des Außenhandels betreffend Waren und Dienstleistungen⁷²⁵ (nachfolgend: AußenhandelsG),
- Gesetz über den Schutz vor übermäßiger Einfuhr⁷²⁶,
- Gesetz über den Importschutz vor Dumpingwaren⁷²⁷,
- Gesetz über Grundsätze und Bedingungen für die Bestimmung der Höhe der Zusatzzölle für einige Landwirtschaftserzeugnisse⁷²⁸ sowie
- in einer Reihe von Verordnungen niedergelegt⁷²⁹.

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen für die Einfuhrinstrumente sind im pZK und AußenhandelsG niedergelegt. Da beide Normbereiche jedoch einen anderen Anwendungsbereich haben, obwohl die verwendeten Instrumente zum Teil gleich sind, müssen sie voneinander abgegrenzt werden.

Die Regelungsbereiche des polnischen Zollkodexes und des Außenhandelsgesetzes ergänzen zunächst einander dahingehend, dass das AußenhandelsG nach Art.1 Abs.2 für Sachbereiche nicht gilt, die bereits einer anderen Sonderregelung unterworfen bzw. im Rahmen eines völkerrechtlichen Vertrages normiert worden sind. Als eine solche Sonderregelung ist der pZK anzusehen, dessen Geltungsbereich sich auf die tariflichen

⁷²¹ *Kisiel/Borek*, Przeobrażenia na rynku zbóż, Biuletyn Informacyjny ARR 2001, Heft 1; der Selbstversorgungsgrad bei Getreide liegt zwischen 90 bis 97%, vgl. *Adamowicz*, Für eine Zukunft in Europa, in: DBV/DLA (Hrsg.), Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, S.43, 58.

⁷²² Dz.U.1995 Nr.34 Rn.164.

⁷²³ Vgl. 3.Kapitel 2.Teil B.

⁷²⁴ Dz.U. 2001 Nr.75 Rn.802 (zuletzt konsolidierte Fassung mit späteren Änderungen).

⁷²⁵ Gesetz vom 11.12.1997 Dz.U. Nr.157 Rn.1026 zuletzt geändert durch Dz.U.2001 42 472.

⁷²⁶ Gesetz vom 11.4.2001 Dz.U.2001 Nr.43 Rn.477 zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.08.2001 Dz.U.2001 Nr.123 Rn.1352.

⁷²⁷ Dz.U.2001 Nr.123 Rn.1352.

⁷²⁸ Dz.U.1995 Nr.98 Rn.485 geändert durch Dz.U.1999 Nr.45 Rn.435.

⁷²⁹ Derzeit sind folgende Verordnungen maßgeblich: VO über die Höhe der Gebühren für die Erteilung der Ein- und Ausfuhrlicenzen vom 24.12.1997 Dz.U.1997 Nr.162 Rn.1127 geändert durch VO vom 29.1.2002 Dz.U.2002 Nr.14 Rn.132, VO über Ein- und Ausfuhrlicenzen vom 18.4.2001 Dz.U.2001 Nr.35 Rn.412, VO über Licenzen bei Tarifkontingenten vom 9.3.2001 Dz.U.2001 Nr.19 Rn.236 geändert durch die VO vom 12.4.2001 Dz.U.2001 Nr.35 Rn.410.

Regelungen erstreckt. Diese umfassen die Zolltarife, deren vollständige oder teilweise Aussetzung, Tarifkontingente sowie Tarifplafonds⁷³⁰. Der Anwendungsbereich des AußenhandelsG liegt daher außerhalb des Zollkodexes. Es erfasst außertarifliche Maßnahmen der Handelspolitik im Sinne von Art.3 §1 Nr.17 pZK und bezieht sich nur auf die Fälle der Einschränkung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, wenn hierfür ein dringendes Bedürfnis zur Wahrung nationaler und wirtschaftlicher Interessen Polens besteht. Die anwendbaren außertariflichen Steuerungsinstrumente sind nach Art.8 Abs.1 AußenhandelsG Kontingente und Plafonds, die dieselbe Funktion haben wie die Tarifkontingente und Tarifplafonds, sowie automatisches und nichtautomatisches Registrierungsverfahren (Lizenzen), die in den in Art.6 Abs.1 enumerativ genannten Fällen, wie beispielsweise zum Schutz von staatlichen Programmen, deren Ziel in der Beseitigung der Marktüberschüsse besteht, aufgeführt sind. Die Einführung dieser Instrumente dient in erster Linie dem Schutz der heimischen Produkte vor ausländischer Konkurrenz⁷³¹. Enthalten allerdings die Vorschriften des pZK bzw. die völkerrechtlichen Verträge keine solchen Sonderregelungen, so können Maßnahmen aufgrund des Außenhandelsgesetzes eingeführt werden. Das gilt in erster Linie für die Einführung des automatischen und nichtautomatischen Lizenzverfahrens als einer Methode der Verwaltung der Einfuhren. So bestimmt die VO vom 29.12.2001⁷³² die Anwendung des automatischen Lizenzverfahrens für die im Anhang aufgeführten Produkte und Erzeugnisse, einschließlich Getreide⁷³³, auch wenn es hierbei um tarifliche Maßnahmen geht. Einen Sonderfall stellen die Tarifkontingente dar, bei denen das Lizenzverfahren nach Art.14 § 3 b) obligatorisch vorgeschrieben ist. Die sonstigen Gesetze betreffen in erster Linie zusätzliche Bestimmungen, die über den Geltungsbereich der beiden erstgenannten Normkomplexe hinaus besondere Regeln aufstellen.

⁷³⁰ Art.14 §3 Zollkodex, Dz.U. 2001 Nr.75 Rn.802 (zuletzt konsolidierte Fassung mit späteren Änderungen).

⁷³¹ *Hermanowski*, Handel zagraniczny, S.45 f.

⁷³² Dz.U.2002 Nr.2 Rn.20.

⁷³³ Darunter fallen Getreidesorten mit der KN-Nummer 1001 90 (u.a. Weizen).

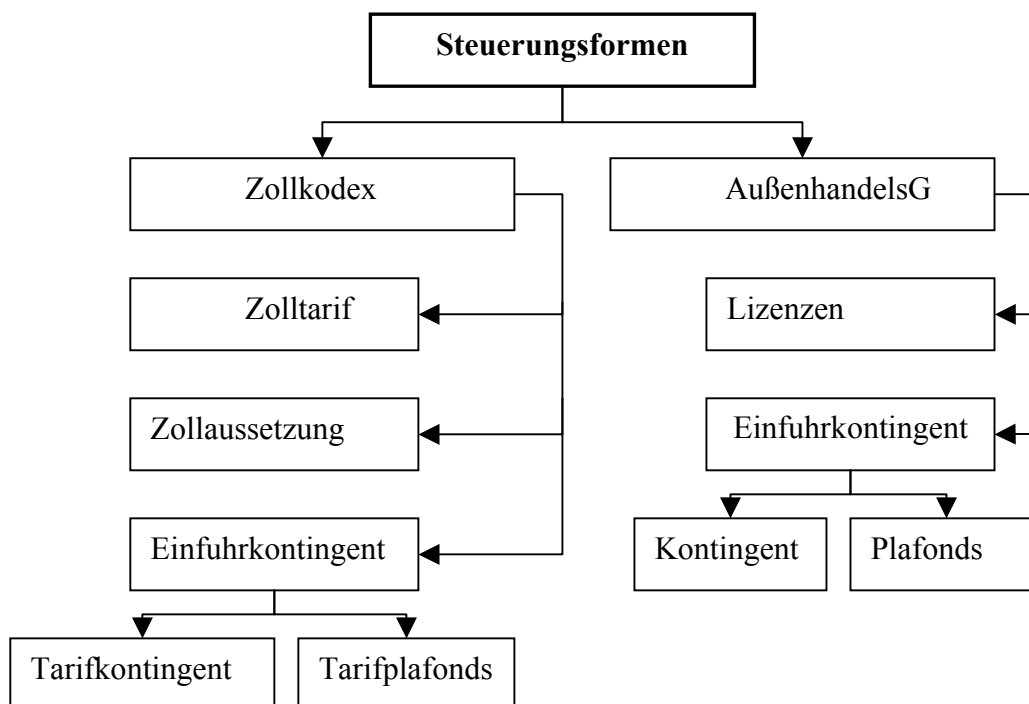


Abbildung 9 - Steuerungsformen der Einfuhr in Polen

2. Zölle des Zolltarifs

Die Einfuhr von Waren in das polnische Zollgebiet bewirkt für den Importeur nach Art.2 § 2 pZK die Entstehung von bestimmten Rechten und Pflichten. Zu diesen gehört die durch die Einfuhr ausgelöste Zollschuld nach Art.208 i.V.m Art.222 § 1 pZK. Die Ermittlung von deren Höhe wird nach Art.13 § 1 Zollkodex mittels des Zolltarifs oder anderer Tarifmaßnahmen vorgenommen. Gemäß Art.13 §3 setzt sich der Zolltarif aus der Warennomenklatur nach Art.13 § 1 Nr.1 und den Zollsätzen nach Nr.2 pZK zusammen. Der polnische Zollkodex sieht die Anwendung der Polnischen Warennomenklatur vor, die dieselbe Funktion zu erfüllen hat wie die Kombinierte Nomenklatur der Gemeinschaft⁷³⁴. Sie unterscheidet zwischen vertragsmäßigen, autonomen, präferentiellen und ermäßigten Zollsätzen⁷³⁵. Die ersten drei Formen entsprechen denen in der EU⁷³⁶. Ermäßigte Zollsätze sind dagegen solche, die im

⁷³⁴ Anders als die Kombinierte Nomenklatur der EU (8 Ziffer) enthält die Polnische Nomenklatur noch eine weitere neunte Ziffer, vgl. *Chlebny* in: B/C/C/H/W, Kommentar zum Zollkodex, Art.13 Rn.5.

⁷³⁵ Vgl. Anhang zur VO über den Erlass des Zolltarifs Dz.2001 Nr.146 Rn.1639 mit späteren Änderungen verfügbar unter <http://clo.mg.gov.pl/pdfver.html>; daneben gibt es noch pauschale Zollsätze, die aber nur grenzüberschreitenden Paketversand zwischen natürlichen Personen betreffen.

⁷³⁶ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II 4.

Verhältnis zu bestimmten Ländern vertraglich vereinbart worden sind und den Handel in freien Handelszonen betreffen⁷³⁷. Nachdem der Beitritt Polens zur WTO⁷³⁸ die Erhöhung der Zölle durchschnittlich nur um 22% zur Folge hatte⁷³⁹, liegt derzeit die reguläre Belastung über die vertraglichen bzw. autonomen Zollsätze bei moderaten 25 bzw. 20%⁷⁴⁰. Dass trotz dieses Umstands die Einfuhr dennoch wirksam verhindert wird, hängt mit der von polnischer Seite beantragten SSG-Klausel⁷⁴¹ zusammen⁷⁴². Mit dem Gesetz vom 28.6.1995⁷⁴³ wird nach Art.3 Abs.1 dieses Gesetzes die Möglichkeit eröffnet, bei mengenmäßiger Überschreitung bzw. bei preismäßiger Unterschreitung des Schwellenwertes bzw. des Schwellenpreises die Einfuhren mit zusätzlichen Zöllen zu belasten. Durch die VO vom 14.2.2002 wird der Schwellenpreis bei Weizen auf ca.150 €/t⁷⁴⁴ festgesetzt⁷⁴⁵. Hiervon bleiben allerdings Einfuhren unberührt, die aufgrund anderer Vorschriften vom Zoll befreit werden. Die Versorgung des polnischen Marktes erfolgt daher in aller Regel über die Zollaussetzungen und Einfuhrkontingente⁷⁴⁶.

3. Andere Einfuhrformen (Kontingente)

Neben dem Zolltarif können die Waren auch zu einem verminderten Zollsatz eingeführt werden. Das hierfür verwendete Instrument ist das Einfuhrkontingent⁷⁴⁷, das ebenso wie in der EU als Zollkontingent oder als Zollplafonds verwaltet werden kann⁷⁴⁸. Die Bezeichnungen für die Verwaltungsmethoden der Einfuhrkontingente differieren danach, welche Rechtsgrundlage für die Einführung der Kontingente

⁷³⁷ Hierzu gehören u.a. EU- und EFTA-Mitgliedstaaten, Ungarn, Tschechien, Slowakei und baltische Staaten.

⁷³⁸ Ratifikationsgesetz vom 3.2.1995 Dz.U.1995 Nr.34 Rn.164.

⁷³⁹ *Sobiecki*, Konkurencyjność polskiego rolnictwa w procesie globalizacji i integracji, Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 4.

⁷⁴⁰ Diese Zollsätze beziehen sich auf Durum-Weizen; zu anderen Getreidearten vgl. Anhang zur VO über den Erlass des Zolltarifs Dz.U.2001 Nr.146 Rn.1639 mit späteren Änderungen verfügbar unter <http://clo.mg.gov.pl/pdfver.html>.

⁷⁴¹ Zur SSG-Klausel vgl. 3.Kapitel 2.Teil B I 5.

⁷⁴² *Kisiel*, System regulacji rynku zbożowego w Polsce i Unii Europejskiej, Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9.

⁷⁴³ Dz.U.1995 Nr.98 Rn.485 (konsolidierte Fassung in Dz.U.1999 Nr.45 Rn.435)

⁷⁴⁴ Weizen: 525,34 zł/t, Roggen 450,8 zł/t (ca.128,8 €/t) und Hafer 521,79 zł/t (ca.149 €/t), vgl. VO vom 14.2.2002 Dz.U.2002 Nr.16 Rn.153.

⁷⁴⁵ Addiert man den für 2002 geltenden Mindestpreis und die Ausgleichszahlung für Weizen (137 €/t + 34 €/t), so ist der Schwellenpreis schnell überschritten.

⁷⁴⁶ Bei Weizen lag seinerzeit die Zollbelastung bei 70%, während bei Einfuhren über Kontingente bei 25%, vgl. *Seremak-Bulge*, Wyzwanie dla polskiego rolnictwa, jakie niesie integracja z UE, Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9.

⁷⁴⁷ Zum Begriff siehe 2.Kapitel 2.Teil B II 4.

⁷⁴⁸ Vgl. zum Begriff 2.Kapitel 2.Teil B II 4. Es handelt sich auch hier nach Art.3 Nr.12 pZK um eine nur zeitliche Beschränkung für die Einfuhr. Die mengenmäßigen Angaben in den Verordnungen dienen nur als Richtwert. Wird dieser überschritten, ohne dass eine Verordnung den Tarifplafond geschlossen hat, wird weiterhin der günstigere Zollsatz erhoben.

zugrunde gelegt wird. Denn sowohl der polnische Zollkodex als auch das Außenhandelsgesetz sehen diese Einfuhrinstrumente vor. Die Folge ist, dass das Einfuhrkontingent entweder als „Tarifkontingent“ nach dem pZK oder als „Kontingent“ nach dem AußenhandelsG geführt wird. Entsprechend gilt diese Unterscheidung für die Plafonds. In all diesen Fällen ist der Ministerrat nach Art.14 § 3 pZK für die Einführung der tariflichen und nach Art.6 AußenhandelsG der außertariflichen Steuerungsinstrumente⁷⁴⁹ zuständig. Trotz dieser Möglichkeit werden die Einfuhrkontingente nur nach dem Zollkodex eröffnet. Das liegt im Wesentlichen daran, dass die Anforderungen an die Steuerung der Einfuhr über das AußenhandelsG ungleich höher sind, denn es dient in erster Linie dazu, das Einfuhrniveau durch die Anwendung der oben genannten Instrumente als Restriktionsmaßnahmen zu senken. Nach Art.14 § 6 pZK ist die Teilnahme am Einfuhrkontingent an die Erteilung einer Kontingentslizenz gebunden⁷⁵⁰, für deren Ausstellung jedoch hinsichtlich der Landwirtschaftserzeugnisse die Kompetenz nicht der nach Art.14 § 6c pZK regelmäßig zuständige Wirtschaftsminister hat, sondern gem. Art.14 § 6m pZK der Direktor der ARR.

Wegen der oben erwähnten SSG-Klausel findet im Getreidebereich deshalb die Einfuhr praktisch nur über die tariflichen Einfuhrkontingente statt, die entweder aufgrund des WTO-Abkommens (multilateral) oder aufgrund der bilateralen völkerrechtlichen Verträge⁷⁵¹ eröffnet werden. Die Zollaussetzungen gelten nur für die EFTA-Staaten gem. der VO vom 11.12.2001⁷⁵². Im Hinblick auf die aus der Mitgliedschaft in der WTO resultierenden Verpflichtungen Polens sieht die VO vom 11.12.2001⁷⁵³ die Eröffnung der Zollkontingente für landwirtschaftliche Produkte aus Drittländern vor. Die darin vorgesehene Zollbelastung für Weizen liegt zwischen 20 und 25%. Nach § 3 Nr.6 dieser VO werden die Einfuhrlizenzen nur für Mengen erteilt, die nicht größer als 1500 t sind und die innerhalb von drei Monaten eingeführt werden⁷⁵⁴. Eine wesentlich günstigere Regelung⁷⁵⁵ gilt im Verhältnis zur EU, wonach

⁷⁴⁹ Nach Art.8 Abs.2 lit. a) i. V. m. Abs.2 AußenhandelsG steht die gleiche Kompetenz dem Wirtschaftsminister im Einvernehmen mit dem Minister für Marktordnungen zu.

⁷⁵⁰ VO über Lizenzen bei Tarifkontingenten vom 9.3.2001 Dz.U.2001 Nr.19 Rn.236 geändert durch die VO vom 12.4.2001 Dz.U.2001 Nr.35 Rn.410.

⁷⁵¹ Nach der VO vom 11.12.2001 Dz.U. 2001 Nr.151 Rn.1692 werden ferner Einfuhrkontingente für Tschechien in Höhe von 30000 t mit 15% Belastung eröffnet.

⁷⁵² Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1687.

⁷⁵³ Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1688.

⁷⁵⁴ Wegen der früher geltenden Befristung auf einen Monat für die Nutzung der Lizenz wurde darauf verwiesen, dass durch diese Bestimmung die Anlieferungen per Schiff (aus Übersee) effektiv unterbunden wurden, vgl. *Scully*, Five years of Tariff-Rates Quotas, Agriculture Outlook, November 2000, S.24 verfügbar unter: <http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/nov2000/nov2000g.pdf>. Die Frist wurde derzeit auf drei Monate verlängert, vgl. §4 Abs.1 der VO Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1688.

die Einfuhr von 230.000 t halbjährlich nach § 1 Nr.1 der VO zu einem Zollsatz von „0“ zulässig ist. Hinsichtlich der Tarifplafonds gelten derzeit drei Verordnungen⁷⁵⁶, die allesamt die Einfuhr aus den MOE-Ländern betreffen.

Die Kontrolle der Einfuhrmengen findet nach dem von der gewählten Verwaltungsform abhängigen Verfahren statt. Bei den Tarifkontingenten ist nach Art.14 § 3 b) pZK das Lizenzverfahren maßgeblich. Alle anderen begünstigten Einfuhrformen unterliegen hingegen wegen des bereits oben dargestellten Verhältnisses zwischen den beiden Normkomplexen dem automatischen Lizenzverfahren⁷⁵⁷. Dieses gilt als eines der schwächsten Formen der Regulierung des Außenhandels, denn es erfordert lediglich die Beantragung der Ein- bzw. der Ausfuhrerlaubnis, ohne dass hiermit eine Mengenbeschränkung einherginge⁷⁵⁸.

Mit der Einführung der Tarifkontingente kann der Ministerrat nach Art.14 § 6k pZK die Erteilung der Lizenzen von der Hinterlegung einer Sicherheit abhängig machen. Diese Form der Sicherstellung der Lizenznutzung seitens der Importeure entspricht der der Kautionsregelungen im Gemeinschaftsrecht. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift erstreckt sich ausschließlich auf die Tarifkontingente. So sieht § 5 der VO vom 11.12.2001⁷⁵⁹ die Erteilung einer Einfuhrlizenz nur vor, wenn der Einführer eine Kautionshöhe von 30€/t hinterlegt. Die Erteilung der Einfuhrerlaubnis im Rahmen eines Tarifkontingents ist dann von der Zahlung einer Kautionshöhe abhängig, deren Höhe den Zollwert nicht überschreiten darf. Nach Art.14 § 6l verfällt diese, sofern der zugeteilte Kontingentswert um mehr als 5% unterschritten wird.

Hinsichtlich der Zuteilungsmethoden der Kontingentsmengen kann eine weite Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Regelungen festgestellt werden. Nach Art.14 § 3a kann ebenfalls nach anteilmäßiger Aufteilung nach der beantragten Menge, der Aufteilung unter Berücksichtigung traditioneller Handelsströme sowie Aufteilung in chronologischer Reihenfolge der Antragstellung (Windhundverfahren) unterschieden

⁷⁵⁵ VO vom 11.12.2001 Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1690.

⁷⁵⁶ Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1694, 1695 und 1697 betreffen die Einfuhr aus Slowakei, Ungarn und Estland, wovon nur die ersten zwei die Einfuhr von Weizen (entsprechend 40.000 t und 200.000 t zu 15%) vorsehen.

⁷⁵⁷ VO vom 29.12.2001 Dz.U.2002 Nr.2 Rn.20; nach Art.2 Nr.8 und 9 AußenhandelsG handelt es sich um Lizenzen, die der Kontrolle und der Beobachtung des Marktes dienen. Der Unterschied zwischen der automatischen und nicht automatischer Registrierung besteht darin, dass der Antragsteller im ersten Fall die beantragte Menge zugeteilt bekommt und im zweiten nur die Menge, die in den Vorschriften vorgesehen ist.

⁷⁵⁸ Vgl. Art.2 Nr.8 AußenhandelsG, wonach der Antragsteller bei dieser Restriktionsform uneingeschränkt die beantragte Menge zugeteilt bekommt und *Tereszczuk*, *Administrowanie obrotom towarowym z zagranicą*, *Biuletyn Informacyjny ARR* 2001 Heft 9.

⁷⁵⁹ VO vom 11.12.2001 Dz.U.2001 Nr.151 Rn.1690.

werden. Außer diesen Allokationsverfahren sieht der pZK in Art 14 § 4 die Möglichkeit vor, die Mengen nach anderen Verfahren zu verteilen, sofern sie in der EU angewendet werden bzw. ein völkerrechtlicher Vertrag ein anderes vorsieht⁷⁶⁰.

5. Ausfuhr

Hinsichtlich des Getreides ist der Ausfuhrbereich in Polen von untergeordneter Bedeutung. Diese Feststellung resultiert aus dem Umstand, dass die heimische Getreideerzeugung keine hinreichende Stabilität in der Marktversorgung gewährleistet, weshalb in den vergangenen Jahren regelmäßig die Notwendigkeit der Getreideeinfuhren entstanden ist. Die in der EU praktizierten Ausfuhrerstattungen finden deshalb im Getreidebereich kaum Entsprechung im polnischen Marktsystem⁷⁶¹, zumal aus der WTO-Bindung Polens und keiner Ausfuhrfähigkeit im maßgeblichen Zeitraum 1986-88 die Gewährung von Ausfuhrstützung unzulässig ist⁷⁶².

Daraus kann indes nicht gefolgert werden, dass keine Ausfuhren getätigt werden, denn die Ausfuhr von nicht subventionierten Erzeugnissen kann nach den Verhandlungsergebnissen der Uruguay-Runde '94 ohne Einschränkungen erfolgen⁷⁶³. Für diese Ausfuhren konnte bisher auf das Erfordernis der Ausfuhrlizenz verzichtet werden⁷⁶⁴. Die Überwachung der Ausfuhrmengen wird insofern durch das aus dem Einfuhrbereich bereits bekannte automatische Lizenzverfahren übernommen.

6. Zusammenfassung

Abgesehen von der in der Gemeinschaft geltenden 55%-Regelung besteht eine ausgeprägte Ähnlichkeit zwischen den in der EU und in Polen verwendeten Einfuhrinstrumenten. In beiden Systemen stellt der jeweilige Zollkodex über die

⁷⁶⁰ Der Wortlaut dieser Vorschrift ist unklar, da nicht ersichtlich ist, unter welchen Voraussetzungen ein anderes Verfahren verwendet werden kann. In Frage kommt kumulative Anwendung von allein drei Merkmalen (besondere Umstände, ein in der EU angewandtes Verfahren und völkerrechtlicher Vertrag). Denkbar ist ebenfalls, dass „besondere Umstände“ bereits ein anderes Verfahren rechtfertigen und die zwei weiteren Voraussetzung eine weitere Variante begründen, vgl. auch *Chlebny* in: B/C/C/H/W, Kommentar zum Zollkodex, Art. 14 Rn. 3.

⁷⁶¹ Neuerdings werden Ausfuhrsubventionen für Milchpulver sowie Raps geleistet, vgl. *Tereszczuk*, Administrowanie obrotem towarowym z zagranicą, Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12 und http://www.arr.gov.pl/Dokumenty/d_10.html.

⁷⁶² *Kisiel*, System regulacji rynku zbożowego w Polsce i Unii Europejskiej, Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9.

⁷⁶³ Vgl. 2. Kapitel 2. Teil B III 1.

⁷⁶⁴ Vgl. *Tereszczuk*, Administrowanie obrotem towarowym z zagranicą, Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12; eine Ausnahme bestand nur im Wirtschaftsjahr 1992/93, in dem keine Getreideausfuhren wegen mangelnder Versorgung des Marktes und sehr hoher Preise zulässig waren, vgl. *Kisiel*, System regulacji rynku zbożowego w Polsce i Unii Europejskiej, Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9.

Warennomenklatur und die Zollsätze die maßgeblichen Regeln für die Einfuhr der landwirtschaftlichen Erzeugnisse in das jeweilige Zollgebiet auf. Die Einführung bzw. die Eröffnung der Einfuhrkontingente in Form von Tarifkontingenten und Tarifplafonds kann als eine weitere Gemeinsamkeit festgestellt werden. Ein wesentlicher Unterschied zeigt sich indes im Rahmen der Verwaltung der Einfuhren. In der Gemeinschaft werden sie nämlich durch die Vergabe der Ein- und Ausfuhrlicenzen der Kontrolle unterzogen, während in Polen die Lizenzen nur im Rahmen der Kontingente praktiziert werden. Das automatische Ein- und Ausfuhrverfahren beschränkt sich lediglich auf eine reine Registrierung, sodass die beantragten Mengen ohne weitere Einschränkung außer den Zollsätzen importiert werden können⁷⁶⁵. Das gleiche gilt für die Ausfuhrlicenzen, die bisher im Getreidebereich wegen des Ausfuhrsubventionsverbotes bedeutungslos sind.

⁷⁶⁵ Das gilt selbstverständlich nur für die Erzeugnisse, für die keine mengenmäßigen Beschränkungen gelten.

	EU	Polen
	Einfuhr	
Tarifliche Einfuhrregelungen	<ul style="list-style-type: none"> - Zölle - Variable Zölle (55%-Regelung) - Zollausssetzung - Kontingente - (SSG-Klausel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Zölle - Zollausssetzung - Einfuhrkontingente - (SSG-Klausel)
Verwaltungsformen der Kontingente	<ul style="list-style-type: none"> - Zollplafonds - Zollkontingente - (APS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Tarifplafonds - Tarifkontingente
Kontrollsysteme	<ul style="list-style-type: none"> - Lizenzen - Kautionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Lizenzen bei Kontingenten - Automatisches Lizenzverfahren - Kautionen
Zuteilungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> - die Aufteilung unter Berücksichtigung traditioneller Handelsströme, - Windhundverfahren, - anteilmäßige Aufteilung nach der beantragten Menge - Mischsysteme 	<ul style="list-style-type: none"> - es werden die selben Verfahren praktiziert, - daneben können die in der EU geltenden (Misch)Verfahren angewandt werden
Ausfuhr		
Ausfuhrstützung	<ul style="list-style-type: none"> - Ausfuhrerstattungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Die Ausfuhrlizenz mit Vorausfestsetzung der Erstattung als Regelfall 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine
Zuteilungsverfahren	<ul style="list-style-type: none"> - Ausschreibung 	<ul style="list-style-type: none"> - Versteigerung
Schutzmechanismen des Binnenmarktes	Abgaben, falls der Weltmarktpreis unterhalb des in der Gemeinschaft	Ausfuhrverbote

B. Marktordnung Zucker

I. Einleitung

Die Rechtsgrundlagen für die Regulierung der Marktordnung für Zucker sind zurzeit in zwei Gesetzen zusammengefasst, dem Gesetz über die Regulierung der Marktordnung Zucker und über die Umwandlungen der Eigentumsverhältnisse in der

Zuckerindustrie vom 26. August 1994⁷⁶⁶ (nachfolgend: GM Zucker '94) und dem Gesetz über die Regulierung der Marktordnung Zucker vom 21. Juni 2001⁷⁶⁷ (nachfolgend: GM Zucker '01). Beide Regelungsbereiche ergänzen sich dahingehend, dass das Gesetz von 1994, soweit es inhaltsgleiche Normen wie das Gesetz von 2001 enthält, bis zum 1. Oktober 2002 gilt. Danach bleibt es nur noch hinsichtlich des Regelungsbereichs „Eigentumssumwandlungen“ in Kraft. Die vollständige Normierung in Bezug auf die Marktordnung Zucker übernimmt ab dem 1. Oktober 2002 sodann das Gesetz von 2001. Entsprechend bestimmt das GM Zucker '01 in Art. 21 Abs. 1, dass das erste Wirtschaftsjahr im Sinne dieses Gesetzes ab dem 1.10.2002 bis zum 30.06.2003 gilt, obwohl sich nach der Definition in Art. 2 Nr. 7 dieses Gesetzes das Wirtschaftsjahr vom 1.7 bis zum 1.6 des darauf folgenden Kalenderjahres erstreckt.

Die Novellierung der MO Zucker wurde notwendig, nachdem sich das bislang geltende Rechtssystem trotz Anwendung ähnlicher Steuerungsinstrumente wie in der EU als ineffizient herausstellte. Die Ursachen hierfür waren vielfältig und beruhten im Wesentlichen auf dem unterschiedlichen Verständnis des in der EU geltenden Quotensystems⁷⁶⁸. So war die A-Zuckerquote nur für die Versorgung des nationalen Marktes vorgesehen, während die B-Quote zur Ausfuhr bestimmt war. Die Produzentenabgaben bezogen sich ausschließlich auf die A-Quote und wurden nicht bei Zuckerherstellern, sondern bei den Zuckerabnehmern erhoben, sodass hierdurch nicht die erstrebte Selbstfinanzierung der MO Zucker erreicht wurde, sondern nur der Anstieg des Marktpreises. Hinzu kam die (Ausfuhr)Subventionierung von ausschließlich der B-Zuckerquote. Die erzeugten Überschüsse an der A-Quote konnten infolgedessen nicht ausgeführt werden. Dadurch begab sich das Abgabensystem seiner steuernden Funktion, da es die Zuckerhersteller kaum zur Anpassung der Produktion an die Marktbedürfnisse zwang⁷⁶⁹.

In der nun folgenden Darstellung der Regulierungsinstrumente der MO Zucker wird wegen der erfolgten Novellierung der Zuckerordnung das besondere Augenmerk dem Gesetz von 2002 gelten. Sollte dennoch zum besseren Verständnis ein Rückgriff

⁷⁶⁶ Gesetz vom 26.08.1994 über die Marktorganisation Zucker und Eigentumssumwandlungen in der Zuckerindustrie („[...]o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym“), Dz.U. Nr.98 Rn.473 mit nachfolgenden Änderungen durch Dz.U.1996 Nr.152 Rn.724, Dz.U.1997 Nr.121 Rn.770, Dz.U.2001 Nr.76 Rn.810.

⁷⁶⁷ Gesetz vom 21.06.2001 über die Marktorganisation Zucker („[...]o regulacji rynku cukru“), Dz.U. 2001 Nr.76 Rn.810 geändert durch Dz.U. 2001 Nr.122 Rn.1322.

⁷⁶⁸ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil C II 1.

⁷⁶⁹ Nowak, Regulacje rynku cukru w Polsce i w UE, Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 3.

auf das Gesetz von 1994 erforderlich sein, wird das im Folgenden entsprechend hervorzuheben sein.

II. Interne Stützungsmaßnahmen

Der sachliche Geltungsbereich der Marktordnung Zucker erfasst nach Art.1 Nr.1 bis 12 GM Zucker '01 Zuckerrüben, Weißzucker (Rübenzucker), Rohrzucker, Isoglucose und Inulinsirup und entspricht dem von der europäischen MO erfassten Regelungsbereich.

Das Preisstützungssystem unterscheidet nach Art.12 Abs.1 GM Zucker '01 zunächst zwischen dem Interventionspreis für Weißzucker (Nr.1) und dem Grundpreis für die Zuckerrüben (Nr.2). Der Interventionspreis⁷⁷⁰ betrifft nach Abs.2 unverpackten Zucker bestimmter Standardqualität. Der Grundpreis⁷⁷¹ wird nach Abs.3 ebenfalls durch die Qualität der Erzeugnisse und daneben auch durch weitere in Abs.3 enthaltene Modalitäten bestimmt, wie zum Beispiel durch den Interventionspreis selbst sowie durch den Verarbeitungszuschlag und den Zuckergehalt der Zuckerrüben. Um den Landwirten ein bestimmtes Einkommensniveau zu sichern, gelten neben dem Grundpreis die sog. Mindestpreise, deren Höhe sich an der jeweiligen Quote orientiert. Für die A-Quote beträgt der Mindestpreis nach Art.13 Abs.1 98% des Grundpreises, für die Quote B 68%.

1. Quoten, Abgaben und Erstattungen

Im Zuge der Novellierung des GM Zucker '94 sieht das GM Zucker '01 in Art.5 und 7 nun drei Quoten, entsprechend A, B und C, die für Weißzucker, Isoglucose und Inulinsirup gelten. Nach Art.2 Nr.8 GM Zucker'01 bedeutet die Quote A die Produktmenge, die für den heimischen Markt bestimmt ist⁷⁷². Die Quote B⁷⁷³ hingegen entspricht der Erzeugnismenge, die entweder auf dem nationalen Markt verwendet oder aber nach Drittländern unter Gewährung von Subventionen ausgeführt wird, Art.2 Nr.9 GM Zucker'01. Unter Quote C wird schließlich die Erzeugnismenge verstanden, die

⁷⁷⁰ Der Interventionspreis liegt zurzeit bei ca. 0.51€/kg (1,80 zł/kg) vgl. §1 Abs.1 Nr.1 der VO vom 12.11.2001 GBl.Nr.133 Rn.1482 (Dz. U. 2001 Nr.133 poz.1482).

⁷⁷¹ Der Grundpreis beträgt hingegen ca.32.9 €/t (115 zł/kg) vgl. §1 Abs.1 Nr.2 der VO vom 12.11.2001 GBl.Nr.133 Rn.1482 (Dz. U. 2001 Nr.133 poz.1482).

⁷⁷² Die Quote liegt bei 1540 000 t für Rübenzucker und 40000 t Isoglucose für das erste Wirtschaftsjahr vgl. §1 Abs.1 lit. a) und b) der VO vom 12.11.2001, GBl.Nr.133 Rn.1483 (Dz.U. Nr.133 poz.1483).

⁷⁷³ Diese beträgt für Rübenzucker 50000 t und für Isoglucose 2.200 t, vgl. §1 Abs.2 lit. a) und b) der VO vom 12.11.2001, GBl.Nr.133 Rn.1483 (Dz.U. Nr.133 poz.1483).

vom Zuckerhersteller über die Zuteilung der Quoten A und B produziert bzw. die hergestellt worden ist, ohne dass der Produzent hierfür eine Quotenzuteilung erhalten hat, Art.2 Nr.12 GM Zucker'01. Diese muss nach Art.7 Abs.1 GM Zucker'01 bis zum Ende des Kalenderjahres, in das das Ende des Wirtschaftsjahres fällt, ohne jegliche Preisstützung ausgeführt werden. Das System der Quoten gilt entsprechend für die Erzeuger der Zuckerrüben, die ihre Quoten nach Art.8 Abs.1 GM Zucker '01 von den Zuckerherstellern erhalten.

So wie in der EU wird die Quotenregelung durch ein Abgabesystem ergänzt. Das GM Zucker '01 sieht in Art.17 Abs.1 für die Hersteller des Rübenzuckers⁷⁷⁴ eine Abgabe an die ARR vor, die für den A-Zucker 2% und den B-Zucker 32% des Interventionspreises beträgt. Die Höhe der Abgabe wird für jedes Wirtschaftsjahr gesondert festgesetzt und hängt davon ab, ob im jeweiligen Wirtschaftsjahr dieses Mittelaufkommen aufgebraucht wird. Ist das nicht der Fall und sind Mittelüberschüsse feststellbar, wird die Abgabe nach Art.17 Abs.3 GM Zucker'01 im nächsten Jahr gesenkt. Wird dagegen dieser Betrag unterschritten, muss eine Zusatzabgabe erhoben werden, die den Fehlbetrag ausgleicht. Hierdurch wird zugleich der Mindestpreis für die B-Quote der Zuckerrüben um den gleichen Koeffizienten, der für die Berechnung der Zusatzabgabe maßgeblich ist, nach unten korrigiert, Art.17 Abs.4 und 5 GM Zucker'01.

Nach Art.16 Abs.1 2.Halbsatz können der zuckerverarbeitenden Industrie weitere Beihilfen gewährt werden, sofern der zu verarbeitende Zucker nicht in die Nahrungsmittelkette gelangt.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass hinsichtlich des Preis-, Quoten-, Abgaben- und Erstattungssystems die polnische Zuckerordnung in Einklang mit der europäischen Marktorganisation gebracht worden ist. Die verbleibenden Unterschiede sind gering und lassen sich lediglich im Hinblick auf die Festsetzung der maßgeblichen Größen feststellen, die in der Gemeinschaft in festen Preisen und in Polen als Prozentangabe der per Rechtsverordnung jährlich neu festzusetzenden Bezugsgröße ausgedrückt werden.

2. Informationssystem

⁷⁷⁴ Für das Inulinsirup und die Isoglucose wird die Abgabe in ein Zuckeräquivalent unter Anwendung eines Koeffizienten 1,9 berechnet, vgl.Art.17 Abs.1 S.2 GM Zucker '01.

Die Umgestaltung des Quotensystems mit den jeweiligen Preisvorgaben sollte in erster Linie der Stabilisierung des Zuckerangebots sowie der Sicherstellung der Einkommen der Landwirte dienen. Die Erfüllung dieser Vorgaben kann indessen nicht alleine durch die Einführung des europäischen Steuerungsmodells erreicht werden. Die EU sichert die Verwirklichung der in der dortigen Marktordnung aufgestellten Prinzipien der Selbstfinanzierung und der Selbstversorgung durch ein diffiziles Informationssystem ab⁷⁷⁵, dem die Zuckerproduzenten unterworfen sind⁷⁷⁶. In der polnischen Marktordnung existiert ein solches Datenermittlungsverfahren nicht. Lediglich Art.6 Abs.3 sieht die Pflicht der Produzenten vor, binnen 30 Tage nach Ablauf des jeweiligen Wirtschaftsjahres einen Bericht über Zuckerproduktion und –verkauf vorzulegen. Verglichen mit den in der EU geltenden Vorschriften betreffend Rechenschaftslegung dürfte die polnische Regelung unzureichend sein, um mit dem zur Verfügung stehenden Marktsinstrumentarium angemessen auf die Marktveränderungen zu reagieren.

II. Ein- und Ausfuhr

Im Bereich der Einfuhr existieren derzeit keine Besonderheiten gegenüber den anwendbaren Instrumenten in der Getreideordnung. Deshalb kann hier auf die diesbezüglichen Ausführungen zum Getreidesektor verwiesen werden.

Anders jedoch als dort kennt die Marktordnung Zucker die subventionierten Exporte. Dieses ergibt sich letztlich ebenfalls aus der WTO-Bindung Polens, da im maßgeblichen Zeitraum zwischen 1986-88 Polen entsprechende Ausfuhren getätigt hat. Nach den von Polen vorgelegten Konzessionslisten können der MO für Zucker Subventionen in Höhe von 32 Mil. \$ zugute kommen und ein Exportvolumen von 104.400 t erreicht werden⁷⁷⁷. Die finanziellen Beihilfen für die Ausfuhr beziehen sich, der Einteilung der Quoten entsprechend, auf die B-Quote und kommen nach Art.16 Abs.1 1.Halbsatz GM Zucker'01 nur den Zuckerherstellern zugute.

Trotz dieser Ausfuhrmöglichkeiten verfügt Polen gegenwärtig im Ausfuhrbereich über keine Vorschriften betreffend Verfahren der Gewährung von Ausfuhrerstattungen. Das AußenhandelsG und das auf dessen Grundlage eingeführte automatische

⁷⁷⁵ VO Nr. 779/96 vom 29. April 1996 mit Durchführungsbestimmungen zur VO Nr. 1785/81 hinsichtlich der Mitteilungen im Zuckersektor, ABl. Nr. L 106 vom 30/04/1996 S. 0009 – 0019 zuletzt geändert durch die VO Nr. 995/2002 vom 11. Juni 2002 zur Änderung der VO Nr. 1464/95 und Nr. 779/96.

⁷⁷⁶ Vgl. 2.Kapitel 2.Teil C II 3.

⁷⁷⁷ *Stańko*, Podstawowe środki regulacji handlu zagranicznego, Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12.

Lizenzverfahren überwachen nur den Markt hinsichtlich der auszuführenden Mengen. Nach § 25 Abs.2 ARR-Statut werden die landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus den Beständen der ARR zwar im Wege der Versteigerung veräußert. Ob dieses Verfahren auch für die Ausfuhrerstattungen gewählt wird, lässt sich zurzeit nicht beurteilen und ist sehr fraglich. Denn geht man von der in Art.16 Abs.3 Nr.5 vorgesehenen Möglichkeit, durch Rechtsverordnung die Höhe der Ausfuhrerstattungen vor Ablauf des Wirtschaftsjahres festzusetzen, sowie von der 2001 geltenden Rechtslage aus, so erfolgt die Erstattung nicht vor, sondern nach der Ausfuhr und die Höhe der Erstattung richtet sich nach der Höhe der hierfür abgeführten Abgaben. Daraus folgt auch, dass die Produzenten nur solange exportieren können, als die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus den Abgaben nach Art.16 Abs.2 und Art.17 Abs.2 die Ausfuhr rentabel erscheinen lassen. Deshalb dürften weitere Kontrollinstrumente, etwa in Form von Ausschreibungen, entbehrlich sein⁷⁷⁸.

III. Zusammenfassung

Das neu gefasste Gesetz zur Regulierung der MO Zucker erreicht im Hinblick auf das anwendbare Steuerungsinstrumentarium im Bereich der internen Stützung die europäischen Standards. Die Unterschiede zeigen sich erst im Ein- und Ausfuhrbereich sowie im Rahmen der Rechenschaftslegung über die Marktstätigkeit der Unternehmen. Hierbei ist anzumerken, dass alleine die zu erreichenden Ziele, Stabilisierung der landwirtschaftlichen Märkte und Einkommen, und nicht die einzelnen Differenzen in der Wahl und der Anwendung der Ein- und Ausfuhrinstrumente die maßgeblichen Kriterien darstellen. Im Bereich der internen Stützung mit ihrem Quotensystem konnte bereits eine weitreichende Übereinstimmung in der Funktionsweise der Marktordnung festgestellt werden. Gerade dort wies das bis zur Novellierung dieser Marktordnung geltende System erhebliche Schwächen auf, die eine an den oben genannten Zielen orientierte Politik der ARR weitgehend unmöglich machten. So war vor allem die in den letzten Jahren stetig ansteigende Produktionsmarge bei anhaltend niedrigen Preisen für Zuckerrüben für die hohe Instabilität des Zuckermarktes verantwortlich⁷⁷⁹. Die Einführung der bereits seit Jahren in der Gemeinschaft praktizierten Methoden der Angebotssteuerung, auch mit der Konsequenz der Anhebung des Preisniveaus, dürfte

⁷⁷⁸ Hierbei muss aber bedacht werden, dass dann bei der Zuteilung der Ausfuhrquoten die Manipulationsgefahr besonders hoch ist.

⁷⁷⁹ So die Einschätzung bei *Nowak*, Regulacje rynku cukru w Polsce i w Unii Europejskiej - część II, Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 3.

den Landwirten eine bessere Kalkulationsbasis für die Erzeugung bieten und zur Stabilisierung des Zuckermarktes beitragen.

Problematisch bleibt weiterhin der Bereich der Informationsgewinnung und des Informationsflusses. Die in der Marktordnung vorgesehenen Verpflichtungen erfassen nur einen geringen Teil an Daten, die in der Gemeinschaft zur Aufrechterhaltung des Quotensystems und zur Verhinderung von Missbrauchsfällen benötigt werden. So ist zu erwarten, dass gerade dieser Sektor noch Anlass zu weiteren Modernisierungen der Marktordnung Zucker geben wird.

3.TEIL: ERWEITERUNG UND WTO

Die Erweiterung der EU um die MOE-Länder wirft die Frage nach der Zulässigkeit eines derartigen Zusammenschlusses im Lichte der WTO-Vorschriften auf. Hierbei geht es vornehmlich um einen Teilaspekt des Marktordnungsrechts, den Einfuhrbereich, da durch den EU-Beitritt die Regelungen betreffend den Marktzugang unmittelbare Auswirkung auf den Handel der Drittstaaten mit den EU-Beitrittskandidaten haben.

A. Anwendbare Vorschriften

Die Möglichkeit, Wirtschaftsblöcke in Form von Zollunionen und Freihandelszonen⁷⁸⁰ - als Ausnahme zur mfn-Klausel⁷⁸¹ - zu bilden, wurde bereits in das GATT '47 integriert⁷⁸². Den Ausgangspunkt der Prüfung der Anforderungen, die von der WTO an die Gründung und Ausgestaltung solcher regionalen Präferenzsysteme gestellt werden, bildet Art.XXIV GATT '47⁷⁸³. Die Quintessenz dieser Vorschrift findet

⁷⁸⁰ Art.XXIV GATT erfasst die sog. Regionalausnahmen, wozu Erleichterungen für den Grenzverkehr (Abs.3) und die anderen Regional- oder Integrationsabkommen in Form von Zollunionen, Freihandelszonen oder Interimsabkommen zählen, vgl. *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 661.

⁷⁸¹ Die mfn-Klausel wird beeinträchtigt insofern, als die Integrationsabkommen ihre Mitglieder begünstigen, ohne dass die Vorteile an die Nicht-Mitglieder weitergegeben werden, vgl. *Senti*, GATT als System der Welthandelsordnung, S.117, *ders.*, Die Integration als Gefahr für das GATT, Außenwirtschaft 1994, 131, 137; zum Inhalt der mfn-Klausel vgl. 3.Kapitel 1.Teil C II.

⁷⁸² Da die EG 10 Jahre nach dem Abschluss des GATT-Abkommens gegründet wurde, ist sie darin nicht erwähnt worden. Erst im Rahmen der WTO ist sie ausdrücklich als regionaler Wirtschaftszusammenschluss in Art.XI:1 WTO-Abkommen bestätigt worden.

⁷⁸³ Zur Entstehungsgeschichte der Vorschrift vgl. *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657 und *Devuyt*, GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round, JWT Vol.28/No.1 S.15, 18 f.

sich in den Absätzen 4 bis 10⁷⁸⁴. Diese befassen sich mit der Errichtung von Zollunionen und Freihandelszonen und stellen für diese die Legaldefinition bereit.

Die Zollunion wird in Abs.8 lit. a) (i) als die Ersetzung von zwei oder mehr Zollgebieten durch ein einziges definiert, wobei zwischen diesen Gebieten die Zölle und beschränkende Handelsvorschriften⁷⁸⁵ für annähernd den gesamten Handel oder wenigstens für annähernd den gesamten Handel mit den aus den beteiligten Gebieten der Union stammenden Waren beseitigt werden, und wobei die Mitglieder der Zollunion, vorbehaltlich der Bestimmungen in Abs.9, im Handel mit nicht beteiligten Staaten im wesentlichen dieselben Zölle und Handelsvorschriften anwenden⁷⁸⁶.

Bei einer Freihandelszone handelt es sich hingegen um eine Gruppe von zwei oder mehr Zollgebieten, zwischen denen die Zölle und beschränkende Handelsmaßnahmen für annähernd den gesamten Handel mit den aus den beteiligten Gebieten der Zone stammenden Waren beseitigt werden⁷⁸⁷.

Der hauptsächliche Unterschied zwischen den beiden Integrationsformen besteht darin, dass bei der letzteren den Mitgliedstaaten gestattet ist, individuell verschiedene Zölle und Handelsvorschriften gegenüber Drittstaaten anzuwenden. Deshalb konzentriert sich die Darstellung auf die Form der Zollunion, wie sie dem Gemeinsamen Markt der EG eigen ist⁷⁸⁸ und die den künftigen Beitrittsstaaten zugrunde liegen soll⁷⁸⁹. Im Hinblick auf die Europaabkommen⁷⁹⁰, in denen die Rede nur von der Freihandelszone ist, ist festzuhalten, dass diese als eine Art Vorstufe⁷⁹¹ umfangreiche

⁷⁸⁴ Die Absätze 1, 2, 3, 11 und 12 sind lediglich Klarstellungen zur Anwendung des Abkommens, vgl. *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.25 f.

⁷⁸⁵ ausgenommen die nach den Art.XI bis XV und XX gestatteten.

⁷⁸⁶ Vgl. Art.XXIV:8 GATT (a) A customs union shall be understood to mean the substitution of a single customs territory for two or more customs territories, so that (i) duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories, and, (ii) subject to the provisions of paragraph 9, substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union.

⁷⁸⁷ Vgl. Art.XXIV: 8(b) A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce (except, where necessary, those permitted under Articles XI, XII, XIII, XIV, XV and XX) are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products originating in such territories.

⁷⁸⁸ Vgl. Art.23 Abs.1 EG und *Voß* in: G/H, EU-Kommentar, Art.23 Rn.1, *Vaulont* in: G/T/E, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art.9 Rn.4, *Langer*, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, S.132.

⁷⁸⁹ Damit ist die vollständige Integration als das Endziel der Verhandlungen gemeint, vgl. auch unter B.

⁷⁹⁰ Vgl. 1.Kapitel.

⁷⁹¹ *Steinberger*, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, S.115.

Harmonisierungsverpflichtungen in Bezug auf die Wirtschaftspolitik enthalten, die dem Fernziel, der Teilnahme an der Zollunion⁷⁹², dienen.

Als Bewertungsmaßstab der Zulässigkeit der Errichtung einer neuen regionalen Organisation als auch der Erweiterung einer bestehenden gelten die Absätze 4 bis 8 von Art.XXIV GATT.

Absatz 4 S.1 bezieht sich seinem Wortlaut nach auf die Erkenntnis, dass freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der teilnehmenden Länder eine größere Handelsfreiheit herbeiführen. Der Satz 2 dieses Absatzes schränkt allerdings dies dahingehend ein, als derartige Organisationsformen zwar den Handel erleichtern, diesen aber nicht im Verhältnis zu Drittstaaten behindern sollen. Wie die Beziehung zwischen diesen beiden gegensätzlichen Polen - freier Handel nach innen, keine Handelsbehinderung nach außen - beschaffen sein soll, insbesondere unter dem Aspekt der Zulässigkeit der Integration, wird dahin umschrieben, dass nur jene Zusammenschlüsse GATT-konform sind, bei denen die „handelsschaffenden“ Effekte die „handelsumleitenden“ überwiegen⁷⁹³. Eine weitere Konkretisierung erfuhr diese Bestimmung in der Uruguay-Runde, im Verlauf deren sich die Verhandlungspartner auf eine Vereinbarung zur Auslegung des Art.XXIV geeinigt haben. In der Präambel heißt es, dass

“[...] the purpose of such agreements should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade of other Members with such territories; and that in their formation or enlargement the parties to them should to the greatest possible extent avoid creating adverse effects on the trade of other Members”⁷⁹⁴.

⁷⁹² Art.XXIV GATT kennt nur die zwei Formen, freie Wirtschaftszone und die Zollunion. Für den Gemeinsamen Markt als eine weitere „höhere“ Integrationsstufe sieht das GATT keine Regelungen vor.

⁷⁹³ *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 661, *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.25 f. *Langer*, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, S.134 verweist in diesem Zusammenhang auf die Tatsache, dass im Falle der EU die Erleichterung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten im Vordergrund stand und nicht die Minderung des Handels mit Drittstaaten, die eher eine Nebenfolge der vielfältigen Wechselwirkungen und Substitutionsmöglichkeiten innerhalb der Zollunion war als die der gezielten Beeinflussung durch die Mitgliedstaaten.

⁷⁹⁴ Vgl. die deutsche Fassung der Präambel in 94/800/EG: Beschluss des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche ABl. Nr. L 336 vom 23/12/1994 S. 0001 – 0002: „unter erneuter Bekräftigung der Tatsache, dass es Zweck solcher Übereinkünfte sein soll, den Handel zwischen den teilnehmenden Gebieten zu erleichtern, nicht aber dem Handel anderer Mitglieder mit diesen Gebieten Schranken zu setzen, und dass bei der Bildung oder Erweiterung von Zollunionen oder Freizonen so weitgehend wie möglich nachteilige Auswirkungen auf den Handel anderer Mitglieder vermieden werden sollen“.

Danach geht es nicht nur um die Vermeidung von Handelshemmnissen („*not to raise barriers*“⁷⁹⁵), sondern die Parteien sollten alles in ihrer Macht stehende tun, um negative Auswirkungen jeglicher Art zu unterbinden⁷⁹⁶.

Eine andere Frage betrifft das Verhältnis von Absatz 4 zu den nachfolgenden Absätzen 5 bis 9 der Vorschrift. Die hierzu vertretenen Literaturansichten erreichen zwar ein beachtliches Spektrum⁷⁹⁷, sie lassen sich aber auf zwei Ansätze zurückführen.

So wird die Ansicht vertreten, durch die Verknüpfung des Abs.5 mit Abs.4 mit dem Wort „demgemäß“ („*accordingly*“) sei Absatz 4 das Kernstück der Regelung und demzufolge der einzige Maßstab für die Überprüfung der WTO-Konformität des jeweiligen Zusammenschlusses. Die Abs.5 ff. sollen dann lediglich die einzelnen Anwendungsfälle von Abs.4 typisieren⁷⁹⁸.

Es besteht aber auch die Möglichkeit, den Abs.4 lediglich als eine Zielbestimmung bzw. eine Grundsatzerklärung zu begreifen. Die Abs.5 ff. stellen demnach die maßgeblichen Anforderungen an die Bildung einer Zollunion bzw. einer Freihandelszone dar, bei deren Auslegung die Zielbestimmung aus Abs.4 als Interpretationshilfe fungiert⁷⁹⁹.

In der Nr. 1 der Vereinbarung zur Auslegung von Art.XXIV wird die Bedeutung von Abs.5 bis 8 für die Zulässigkeit einer Integrationszone ausdrücklich hervorgehoben, sodass der Schluss nahe läge, Abs.4 eine eigenständige Bedeutung vollends abzusprechen. Dem Wortlaut lässt sich aber entnehmen, dass diese Zulässigkeitsanforderungen zwar die relevantesten, nicht aber die ausschließlichen sind („*inter alia*“). Damit dürfte auch die Eigenständigkeit von Abs.4 gegenüber den anderen Absätzen anzunehmen sein. Hinzu kommt, dass Abs.4 eine viel zu allgemeine Regelung enthält, als dass sie geeignet wäre, die Zulässigkeit einer Integrationszone nur hiernach zu beurteilen⁸⁰⁰. Dieses Verständnis von Abs.4 wird durch den Appellate Body

⁷⁹⁵ Vgl. den Wortlaut von Art.XXIV:4.

⁷⁹⁶ So auch *Senti*, Die Integration als Gefahr für das GATT, Außenwirtschaft 1994, 131, 141.

⁷⁹⁷ Vgl. *Senti*, GATT als System der Welthandelsordnung, S.120, *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.28. *Senti* verweist in diesem Zusammenhang auf *Dam*, der die Anzahl der Interpretationsmöglichkeiten nur auf die Anzahl der Interpreten reduziert.

⁷⁹⁸ *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 661 mit weiteren Nachweisen.

⁷⁹⁹ *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.28, *Ott* zitiert noch eine andere Auffassung, wonach Abs.4 neben den nachfolgenden Absätzen anwendbar sei. Dieses ist aber bereits in der Interpretation der überwiegenden Ansicht enthalten, wonach Abs.4 als generelle Interpretationshilfe für die folgenden Absätze verstanden wird, vgl. *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 661.

⁸⁰⁰ So *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.29, *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 661.

bestätigt. Dieser führt aus, der Wortlaut von Abs. 4 stelle keine zusätzlichen Erfordernisse für die Zulässigkeit eines Zusammenschlusses auf, sondern enthalte vorrangig eine Absichtserklärung hinsichtlich der weiteren in Art. XXIV GATT niedergelegten Voraussetzungen⁸⁰¹.

Deshalb kann Abs. 4 letztlich nur eine Interpretationshilfe bei der Untersuchung der Integrationsräume auf ihre GATT-Konformität nach den nachfolgenden Absätzen sein.

B. Angleichung der Zölle

Die maßgeblichen Bestimmungen im Hinblick auf die Zollunion und deren Bildung sind demgemäß in den Abs. 5 ff. enthalten, wobei die zentrale Bedeutung in diesem Kontext dem Absatz 5 lit. a) zukommt. Danach dürfen die bei der Errichtung der Union oder beim Abschluss des Interimsabkommens eingeführten Zölle und Handelsvorschriften gegenüber den Drittstaaten *in ihrer Gesamtheit* nicht höher oder einschränkender sein als die *allgemeine Belastung* durch Zölle und Handelsvorschriften, die in den beteiligten Gebieten vor der Errichtung oder dem Abschluss des Interimsabkommens bestand⁸⁰². Die Interpretation der Ausdrücke „in ihrer Gesamtheit“ und „allgemeine Belastung“ gab früher Anlass zu Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien⁸⁰³. Es war insbesondere unklar, ob der Ausdruck „in ihrer Gesamtheit“ sich auf den Durchschnittsaußenhandelszoll jedes einzelnen Produktes bezieht oder ob der Durchschnittswert aller Zölle als Vergleichsmaßstab dienen soll⁸⁰⁴. Ferner bestand Uneinigkeit über die Berechnungsmethode, ob etwa der arithmetische oder der gewichtete Zolldurchschnitt herangezogen wird⁸⁰⁵.

⁸⁰¹ WT/DS34/AB/R Rn.57: “Paragraph 4 contains purposive, and not operative, language. It does not set forth a separate obligation itself but, rather, sets forth the overriding and pervasive purpose for Article XXIV which is manifested in operative language in the specific obligations that are found elsewhere in Article XXIV”.

⁸⁰² Vgl. Art. XXIV:5: “(a) with respect to a customs union, or an interim agreement leading to a formation of a customs union, the duties and other regulations of commerce imposed at the institution of any such union or interim agreement in respect of trade with contracting parties not parties to such union or agreement shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union or the adoption of such interim agreement, as the case may be”.

⁸⁰³ Vgl. die Zusammenstellung bei *Hilpold*, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, 657, 662 und *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.30.

⁸⁰⁴ Vgl. *Jackson*, World trade and the law of GATT, S.612, *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.30.

⁸⁰⁵ Vgl. *Dam*, GATT, S.278 f, *Ott*, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, S.30. Bei dem gewichteten Durchschnittswert geht es um eine Berechnung, die den Durchschnittswert aus Durchschnittswerten mehrerer Teilbereiche ermittelt. Der arithmetische Durchschnittswert ist dagegen der Mittelwert der in die Berechnung einfließenden Einzelwerte.

Die Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV GATT beantwortet diese Fragen dahingehend, dass die Bewertung der Zölle und Handelsvorschriften vor und nach der Union anhand einer Gesamtbewertung der gewogenen durchschnittlichen Zollsätze zu erfolgen hat. Die angewandten Berechnungsmethoden orientieren sich ferner an denen, die bei der Berechnung der zolltariflichen Angebote⁸⁰⁶ verwendet wurden, sodass in die Berechnung die angewandte und nicht die anwendbare Belastung einzufließen hat.

Für die EU bedeutet dies, dass die Aufnahme der MOE-Staaten hinsichtlich des Einfuhrbereichs dort problematisch ist, wo die Zölle niedriger als in der Gemeinschaft sind. Nach Art.XXIV:6 müssen nämlich im Falle der Errichtung der Zollunion („*in fulfilling the requirements of sub-paragraph 5 (a)*“), die Zollerhöhungen gegenüber den Drittstaaten ausgeglichen werden, was in der Präambel der Vereinbarung zur Auslegung des Art.XXIV erneut durch den Ausdruck „[...] *to the greatest possible extent* [...]“ bekräftigt wird. Da in Polen die Zollsätze im Agrarsektor jedoch im Regelfall höher sind als in der EU⁸⁰⁷, würde dies hinsichtlich des Handels den Drittstaaten eher zugute kommen⁸⁰⁸. Darüber hinaus wird die Anpassung an die Vorgaben von Art.XXIV durch das Vorgehen der EU erheblich erleichtert. Im Europaabkommen mit Polen⁸⁰⁹, das nach Art.7 dieses Abkommens als Interimsabkommen im Sinne von Art.XXIV:5 (c) GATT gilt, wird im ersten Schritt „lediglich“ eine Freihandelszone nach Abs.5 (b) errichtet, die nach Abs.5 (c) innerhalb einer angemessenen Frist erfolgen muss („*within a reasonable length of time*“). Die Frist darf nach Nr.3 der Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV regelmäßig höchstens 10 Jahre betragen. Danach behält Polen weiterhin seine Zollhoheit gegenüber den Drittstaaten. Die weitergehende Anpassung kann demnach auch nach Ablauf der 10-Jahresfrist (1994-2004) ggf. unter Abschluss eines erneuten Interimsabkommens, diesmal im Hinblick auf die Errichtung einer Zollunion mit der einhergehenden Notwendigkeit der Zollsatzübereinstimmung, erfolgen.

⁸⁰⁶ Dabei handelt es sich um die Überführung der nichttariflichen Beschränkungen in die festen Zolltarife (Tarifizierung), vgl. WT/REG3/3 Nr.5 (a).

⁸⁰⁷ Vgl. hierzu *Tangermann*, Währungsdisparitäten und WTO-Anforderungen, in: DBV/DLA (Hrsg.), Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, S.31, 37.

⁸⁰⁸ Während des EU-Beitritts Österreichs, das ebenfalls regelmäßig eine höhere Zollbelastung als die in der EU aufwies, stellten die höheren österreichischen Zölle einen positiven Faktor dar, der als „credit“ gegenüber den Zollerhöhungen in den anderen Beitrittsländern („debits“) im Verhältnis zu den Drittstaaten geltend gemacht werden konnte, vgl. *Stankowsky*, EU-Beitritt Österreichs, S.23.

⁸⁰⁹ Vgl. 1.Kapitel.

C. Andere Bereiche

Diese ausdrückliche GATT-Regelung betreffend die Höhe der Zollsätze sagt allerdings nichts darüber aus, wie die Zollkontingente, Exportsubventionen und die heimische Stützung mit dem GATT in Einklang zu bringen sind. Als ein gangbarer Weg erscheint die bei der letzten EU-Erweiterung verwendete Methode, wonach die inländische Stützung (ausgedrückt in AMS⁸¹⁰) zu dem aggregierten Stützungsbetrag der EU hinzugezählt wird⁸¹¹. Im Bereich des Marktzugangs unterhalb der Zollsätze (Einfuhrkontingente) wird dieser in dem in den Verpflichtungslisten aufgeführten Umfang zu den EU-Mengen addiert⁸¹². Bei den Exportsubventionen wurden im Zuge der Norderweiterung die erlaubten Mengen- und budgetären Verpflichtungen der EU und der Beitrittsländer, wie im Fall der internen Stützung, zunächst aggregiert und anschließend um den Wert des *intra*-Handels reduziert. Je nach dem gewählten Referenzzeitraum könnte allerdings die *intra*-Handel-Kürzungsquote infolge der weiteren Liberalisierung des Handels zwischen der EU und den MOE-Ländern sogar gegen Null tendieren⁸¹³. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die gegenwärtigen Zollsätze zu senken und diese Reduktionen gegen Zugeständnisse der WTO-Partner hinsichtlich der besonders sensiblen GAP-Bereiche einzutauschen⁸¹⁴. Diese Methode wäre vornehmlich bei Produkten geeignet, bei denen die EU das Stützungsmaß gesenkt hat und kein Bedürfnis besteht, weiterhin ein hohes Zollsatzniveau⁸¹⁵ aufrechtzuerhalten.

⁸¹⁰ Aggregate Measurement of Support, die Berechnungsmethode ist im Anhang 3 zum Agrarabkommen enthalten.

⁸¹¹ *Tangermann*, Währungsdisparitäten und WTO-Anforderungen, in: DBV/DLA (Hrsg.), Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, S.31, 35, *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.11.

⁸¹² Die EU wird voraussichtlich versuchen, die Drittstaaten, die infolge der Addition der Quoten die Absatzmärkte verlieren, durch neue Zollquoten zu begünstigen.

⁸¹³ Vgl. 5.Erwägungsgrund und Art.4 i. V. m. Anhang 1 des Protokolls zur Anpassung der Handelsaspekte des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits zur Berücksichtigung des Beitritts der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden zur Europäischen Union und der Ergebnisse der Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde einschließlich der Verbesserung der bestehenden Präferenzregelung, ABl. Nr. L 027 vom 30/01/2002 S. 0003 – 0068; *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.20.

⁸¹⁴ *Tangermann*, WTO and the new member states, in: Burrell/Oskam, Agricultural Policy and Enlargement of the EU, S.233, 245.

⁸¹⁵ Zu den „überhöhten“ Zollsätzen vgl. 2.Kapitel 2.Teil B II.

5. Kapitel – Ausblick

Die nachfolgende Darstellung der Ergebnisse orientiert sich an der Struktur der vorangegangenen Kapitel. Hierbei wird einerseits auf die eingangs aufgeworfenen Fragen nach dem gegenwärtigen Stand der GAP und der GAP-Instrumente unter dem Aspekt der neuen WTO-Runde (in Cancun/Mexiko) und der Anwendbarkeit der einzelnen Steuerungselemente der europäischen Agrarpolitik in Polen als einem der aussichtsreichen Kandidaten der anstehenden EU-Osterweiterung.

Die Änderung der GAP durch die Agenda 2000 als Fortentwicklung der „McSharry“-Reform wird einheitlich¹ als ein richtiger Schritt in Richtung der weiteren Absenkung des Stützungslevels in den einzelnen Marktsegmenten gewertet. Die Vereinfachung der Verfahren zur Gewährung der jeweiligen Zahlungen an die Landwirte verspricht eine höhere Effizienz der Verwaltungstätigkeit und einen erleichterten Zugang zu den Beihilfen seitens der Begünstigten. Das von der Gemeinschaft präferierte Konzept der „*cross compliance*“, der Koppelung der Direktzahlungen an die arbeits- und umweltschutzpolitischen Belange, lässt allerdings befürchten, dass damit mehr die Verwischung des „*blue box*“-Charakters dieser Maßnahmen im Vordergrund stand als die Erkenntnis über die Rolle der Landwirtschaft als umwelt- und arbeitsmarktpolitischer Faktor. Die Annahme wird durch die rechtliche Ausgestaltung dieses Modells genährt, nachdem festgestellt werden konnte, dass diesbezügliche Ermächtigungen an die Mitgliedstaaten erst allmählich durch die sanktionierte Pflicht, Jahresberichte der EU-Kommission vorzulegen, aktiviert werden.

All diese Korrekturen der GAP beseitigen jedoch nicht den an diese gerichteten grundsätzlichen Vorwurf des ausgeprägten Protektionismus und der Ordnungskonformität, auch wenn man bedenkt, dass die Agrarwirtschaft als einziger Wirtschaftszweig vollumfänglich von der EU gesteuert wird. Die Ursache hierfür ist zwar in den von der Gemeinschaft verfolgten in Art.33 Abs.1 EG niedergelegten Zielen zu suchen, die jede nur erdenkliche Maßnahme rechtfertigen können, sofern sie eben diesen Zielen dient. Diesem Rechtfertigungsdruck müssen sich aber im gleichen Maße die agrarpolitischen Ziele selbst stellen und dieses Unterfangen stößt auf erhebliche

¹ *Lückenmayer*, Die Reform der Politiken der EU: Die GAP, in: Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S.163, 169. es wird aber auch darauf hingewiesen, dass die weitergehenden Ziele der Agenda 2000, Osterweiterung und WTO, nicht erreicht worden sind, vgl. *Henze*, Die Reform der GAP in: Caesar/Scharrer, Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, S. 171, 187 f.

Schwierigkeiten. Denn weder die Steigerung der Produktivität noch das Ziel der Sicherstellung der Versorgung könnten in Zeiten der Überschussproduktion sowie der immer weniger vom Anbieter denn von der Kaufkraft der Verbraucher abhängigen Existenzsicherung als Grund für eine massive Stützung des Agrarsektors herangezogen werden. Ähnliches gilt für die Maßnahmen der Marktstabilisierung, die aus ökonomischer Sicht nur eine Reaktion auf die naturgemäße Marktinstabilität sind. Das Kriterium des Marktgleichgewichts ist insofern eher dazu geeignet, jedwede staatliche Intervention zu rechtfertigen als eine durch die Agrarpolitik zu verfolgende Zielvorgabe zu repräsentieren. Einzig und alleine das Ziel der Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen, als wohl das wichtigste der GAP, kann diese noch tragen. Indessen bewirkt die gegenwärtige Preispolitik nicht die Rationalisierung der Produktionsfaktoren, sondern lediglich die Ausweitung jener Produktionsmittel, die für die Gewährung der Stützungshilfen maßgeblich sind. In diesem Sinne könnten die eingeleiteten GAP-Reformen letztlich nur als ein Versuch gedeutet werden, die Produktionsfaktoren auf ein wirtschaftlich sinnvolles Maß zurückzuführen².

So überzeugend dieser Ansatz auch ist, wird sich die GAP weiterhin an den vertraglich festgesetzten Zielen messen lassen müssen, denn alleine die Zweifel an den wirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen der GAP vermögen die Fortgeltung der in Art.33 EG genannten Zielvorgaben nicht in Frage zu stellen. Im Gegenteil gerade die Tendenz zur Durchsetzung des auf der Theorie der komparativen Vorteile basierenden weltweiten Handelssystems wird das Festhalten an der GAP angesichts der ungünstigen Struktur und der daraus resultierenden im Vergleich zu anderen Agrarmächten höheren Produktionskosten unumgänglich machen, denn nur auf diese Weise kann eine funktionierende Landwirtschaft in Europa erhalten bleiben. Die entscheidende Frage ist demnach nicht die nach dem „Ob“, sondern die nach dem „Wie“ der GAP. Das „Wie“ hängt allerdings nicht nur mit der Ausgestaltung der GAP nach innen, sondern vornehmlich mit deren Auswirkungen nach außen zusammen. Einer der wesentlichen Inhalte der GAP ist nämlich die Normierung der grenzüberschreitenden Sachverhalte, die unmittelbar die Drittländer und deren Handel mit der Gemeinschaft betrifft und die die von der WTO aufgestellten Rahmenbedingungen zu respektieren hat. Das Agrarabkommen stellt in diesem Zusammenhang den Dreh- und Angelpunkt aller Reformbestreben der WTO-Mitgliedstaaten dar und die EU scheint diesem auch in den hier untersuchten Bereichen gerecht geworden zu sein.

² *Marsh*, Reflections on the future of agricultural policy in the EU, in: *Agricultural Policy and the Enlargement of the EU*, S.81, 83f.

Dieses Abkommen macht aber zugleich die gegenseitige Beeinflussung der normierten Bereiche sichtbar, wie etwa in Bezug auf das Verhältnis der Subventionen in der internen Stützung und im Ausfuhrbereich. Die Anhebung der Stützung im Interventionsbereich kann nämlich als Ausfuhrsubventionierung zu werten sein und demzufolge einen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen bedeuten. Diese Interdependenzen machen deshalb eine Agrarpolitik erforderlich, die die Wettbewerbsnachteile allenfalls ausgleicht und nicht dafür sorgt, den Landwirten ein im EU-Vergleich „angemessenes“ Lohnniveau zu gewährleisten. In diesem Kontext wird die Frage nach der Subventionierung der Einkommen durch die Direktzahlungen relevant, die sich zu einem festen Bestandteil der landwirtschaftlichen Einkommen entwickelt haben. Vor dem Hintergrund der WTO-Konformität gelten sie zwar derzeit als zulässige Stützungsmaßnahmen, ihre künftige Aufrechterhaltung wird indessen vom Konsens der WTO-Partner in dieser Frage abhängen. Hierbei ist zu bedenken, dass die EU durchaus in der Lage wäre, dieses gegen Zugeständnisse in anderen Bereichen zu „erkaufen“³. Das Festhalten an diesem Instrument bedingt aber die Erforderlichkeit weiterer Maßnahmen im Ausfuhrbereich, da jede überschüssige und zum Export bestimmte Menge, je nach Entwicklung des Weltmarktpreises, auf dieses Preisniveau „herabsubventioniert“ werden müsste. Dass diese Erkenntnis immer mehr in der Agrarpolitik präsent wird, belegen die neuerdings unterbreiteten Vorschläge zur Anpassung der GAP an die durch den Welthandel diktierten Vorgaben⁴. Zum einen wird die Senkung des Interventionspreises unter Hinweis auf die Möglichkeit der Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen um weitere 5% befürwortet und zum anderen die Abkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion unter Limitierung der Gesamtzahlungen auf eine Höchstsumme pro Betrieb⁵. Wären diese Forderungen noch vor dem Abschluss der WTO-Runde zu verwirklichen, so hätte die EU eine wesentlich bessere Verhandlungsposition mit Blick auf die Beibehaltung einzelner besonders neuralgischer Instrumente der GAP als ihr direkter Kontrahent, die USA.

³ Das könnte unter anderem dadurch geschehen, dass die bei vielen Erzeugnissen bestehenden Spielräume hinsichtlich der Zollsatzbelastung bei der Einfuhr auf ein notwendiges Maß herunter gesetzt wird, vgl. *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.14.

⁴ Vgl. die Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und europäisches Parlament, Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, vom 10.7.2002, KOM (2002) 394, S.3.

⁵ Gerade der letzte Vorschlag weckt Unmut in Deutschland, da hierdurch die großen landwirtschaftlichen Betriebe im Osten einen erheblichen Nachteil erleiden würden, vgl. FAZ vom 12.08.2002 S.3.

Die erfolgreiche Umsetzung des Agrarabkommens in der EU darf indessen nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Umsetzungsmodalitäten im Bereich des Marktzugangs für die EU sehr großzügig gehandhabt worden sind. Die Reduzierung der Marktöffnungsklausel auf die Zugeständnislisten hat nämlich keine Liberalisierung beim Warenverkehr in die EU bedeutet. Darauf weist selbst die Bundesregierung hin, wenn sie feststellt, dass die Situation auf dem Binnenmarkt trotz der Einfuhren weitestgehend unverändert geblieben ist. Hierfür war nicht nur die hohe Aggregation der Produktgruppen verantwortlich⁶, sondern vielmehr das Abrücken von den ursprünglich ins Auge gefassten Reformen, das von weiten Teilen der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur nicht wahrgenommen worden ist. Dass dies ein unbefriedigendes Ergebnis ist, liegt auf der Hand, wenn man sich die Ziele des Agrarabkommens vor Augen führt. Hierdurch sollte nämlich die Stärkung der Verknüpfung zwischen dem nationalen und internationalen Markt erreicht werden, um eine bessere Nutzung knapper Ressourcen zu gewährleisten⁷. Auch der Versuch, die Einfuhrregeln möglichst transparent zu gestalten, sieht man von der Tarifierung einmal ab, dürfte insoweit als misslungen anzusehen sein. Darin ist auch der Grund für die anhaltende Resistenz des Binnenmarktes gegen die Einfuhren zu suchen, denn die in den Zugeständnislisten festgeschriebenen Einfuhrquoten spiegeln lediglich den bereits vor 1995 bestehenden Zustand wider.

Die Umsetzung der in den Zugeständnislisten enthaltenen Einfuhrvorgaben über die Einfuhrkontingente hat ferner gezeigt, dass diese Instrumente, bedingt durch die Ergebnisse des Tarifierungsprozesses, eine überragende Bedeutung für die Gemeinschaft haben. Die damit zusammenhängenden Probleme sind allerdings weniger die Folge der Kompetenzgrundlagen bzw. der aus dem Gemeinschaftsrecht resultierenden Grenzen, sondern vielmehr in den Zuteilungsverfahren selbst begründet. Die Prüfung der GATT-Konformität des Windhundverfahrens hat im Ergebnis zu der Feststellung geführt, dass die zuweilen auftretende Ungleichbehandlung nicht in der Wahl des Allokationsverfahrens liegt. Vielmehr ist bei jedem solchen Verfahren die Ungleichbehandlung zu konstatieren, sofern der Zugang zu den Quoten Art.XIII GATT entspricht. Daraus folgt aber auch, dass nur die angewandten bzw. die regulären Zollsätze eine Wettbewerbsverzerrung verhindern können. Gerade dort ist ein

⁶ *Frohberg/Hartmann/Weingarten/Winter*, Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beitrittsländer, S.13.

⁷ WTO Special Studies No.6, Market Access – Unfinished Business, S.46, verfügbar unter: http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr222_e.htm.

Ansatzpunkt für die neue WTO-Runde erkennbar, der über eine weitere Zollsatzsenkung die Anwendung der Einfuhrkontingente in weitem Maße entbehrlich machen könnte⁸.

Im Hinblick auf die WTO lassen sich somit in allen drei Bereichen erhebliche Probleme feststellen:

- So ist die Zukunft der „*blue box*“-Maßnahmen und damit der Direktzahlungen durch die Positionen der direkten EU-Kontrahenten, der USA und der Länder der „Cairns“-Gruppe, ungewiss. Diese Einschätzung wird noch dadurch verstärkt, dass das Konzept der Multifunktionalität der Landwirtschaft solange nur einem Projekt gleicht, als dies durch die Mitgliedstaaten nicht umgesetzt wird.
- Bei den Marktzugangsregeln ist eine größere Öffnung des Binnenmarktes für die Importe zu erwarten. Ein höheres Stützungs niveau im Innenbereich wird deshalb umso eher den Markt aus dem Gleichgewicht bringen, je niedriger der Einfuhrpreis bzw. je höher der Binnenmarktpreis ist.
- Im Ausfuhrsektor ist mit weiteren mengenmäßigen und budgetären Senkungen zu rechnen. Angesichts dieses Umstands sowie der Tatsache, dass die EU bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt beträchtliche Probleme hat, die Verpflichtungen aus dem Agrarabkommen einzuhalten⁹, kann nur noch über eine weitere Absenkung der institutionellen Preise Abhilfe geschaffen werden. Hierbei ist es vornehmlich der Stillstandsverpflichtung der WTO-Mitgliedstaaten zu verdanken, dass die die zeitweise Überschreitung der vorgegebenen Grenzwerte so gut wie keinen Sanktionen unterworfen wird.

Ein vorläufiges Fazit lautet demzufolge, dass das europäische Marktordnungsrecht die von der WTO aufgestellten Vorgaben erst dann erfolgreich erfüllt hat, wenn die nach der Halbzeitprüfung der Agenda 2000 unterbreiteten Vorschläge umgesetzt werden. Will man hingegen die Agenda 2000 an den zu erwartenden Änderungsvorschlägen der neuen WTO-Runde messen, so wird die Agenda 2000 in der jetzigen Gestalt die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllen können.

⁸ So gehört die Überprüfung des Außenschutzes zu Vorschlägen im Rahmen der Halbzeitprüfung der Agenda 2000 vgl. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/mtr_de.pdf.

⁹ Vgl. 3.Kapitel 2.Teil C IV 4.

Die Beurteilung der Agenda 2000 muss ferner die anstehende EU-Osterweiterung berücksichtigen. Die Erstreckung des Steuerungsinstrumentariums auf die Beitrittsländer betrifft allerdings zunächst nur die Frage nach der Finanzierbarkeit der Erweiterung, die nach den gegenwärtig vorliegenden Schätzungen unter Einbeziehung der 1,27% BIP-Grenze gesichert sein dürfte. Der jüngst entbrannte Streit über die Direktzahlungen und deren Gewährung an die Landwirte aus den MOE-Ländern lässt sich dadurch entschärfen, dass die Vorenthaltung der Ausgleichszahlungen mit dem Erfordernis der Übernahme des „*acquis communautaire*“ nicht vereinbar ist, weil die Direktzahlungen allgemeine Beihilfen für die EU-Landwirte darstellen und nicht lediglich, wie vereinzelt vertreten¹⁰, eine infolge der Kürzung des Interventionspreises eingeführte Entschädigung. Hinzu kommt der Umstand, dass auch im Fall von deren Gewährung die Finanzierbarkeit sichergestellt sein würde.

Insgesamt hinterlässt die Agenda 2000 einen zwiespältigen Eindruck. Die Anpassung der einzelnen Lenkungsinstrumente an die finanziellen Vorgaben einerseits und die aus der Osterweiterung und der WTO resultierenden Reformerfordernisse konnte nur zum Teil erfolgreich gestaltet werden. Insbesondere hinsichtlich der Osterweiterung kann die Weichenstellung als gelungen bezeichnet werden, wobei bis jetzt trotz zahlreicher Vorschläge noch nicht geklärt ist, ob und in welchem Maße diese in den MOE-Ländern zur Anwendung kommen werden. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die derzeitige Ausrichtung der polnischen Intervention der Steigerung und Intensivierung der Produktion dient und die Umkehrung dieser Richtung (Flächenstilllegung) somit nur durch finanzielle Anreize bewirkt werden kann. Ferner wäre der durch den Beihilfenausschluss verursachte Wettbewerbsnachteil nicht nur schwer zu kompensieren¹¹, sondern im Hinblick auf die gleiche Lastenverteilung bezüglich der Beiträge zum EU-Haushalt nicht zu rechtfertigen.

¹⁰ Vgl. Financial Times Deutschland vom 11.6. (S.15) und vom 12.6.2002 (S.13): Deutschland, Niederlande und Schweden beharren vordergründig zwar auf diesem Standpunkt, in der Sache geht es aber um eine weitere mittel bis langfristige Reform der Agrarpolitik. Die Vorschläge der EU-Kommission, die Zahlungen bis 2013 zu staffeln, gehen nämlich zeitlich über die Agenda 2000 hinaus (bis 2006) und würden diesbezüglich präjudizielle Wirkung haben, vgl. Financial Times Deutschland vom 5.2.2002 (S.13).

¹¹ Polen wäre beispielsweise dazu bereit, auf Direktbeihilfen in den ersten Beitrittsjahren zu verzichten, wenn dafür andere Beihilfen bereitgestellt würden, vgl. Financial Times Deutschland vom 1.02.2002 (S.15).

Ein weiterer Aspekt dieser Arbeit war die Untersuchung des Anpassungsstandes der polnischen Agrarrechtsordnung an das europäische Marktordnungsrecht. Die Darstellung im 4. Kapitel hat sich nur auf das derzeit in Polen geltende Interventionssystem und dessen Übereinstimmung mit dem europäischen Agrarmodell beschränkt. Die hierbei getroffenen weitgehend positiven Feststellungen können indessen nur bedingt auf den ebenso relevanten Bereich der Strukturentwicklung des ländlichen Raumes übertragen werden. Die Ursache hierfür ist in der Notwendigkeit begründet, in Polen vor allem die Rechtsgrundlagen für die marktordnungsrechtlichen Elemente zu schaffen. Den Bereich Strukturpolitik charakterisiert dagegen weniger eine einem bestimmten Prinzip folgende Systematik. Die einzelnen Maßnahmen entspringen eher dem für die jeweilige Region festzustellenden Bedarf an verbesserter Infrastruktur, Investitionen oder auch an funktionsfähigen Verarbeitungs- und Vermarktungssektoren. Mangels entsprechender Finanzmittel ist Polen auf EU-Hilfsprogramme (PHARE, SAPARD) angewiesen, um die entsprechenden strukturellen Reformen voranzutreiben, und es kämpft weiterhin mit erheblichen Problemen in der Verwaltung und der Verwendung dieser Mittel¹². Die Reformen der Agrarpolitik bedeuten hingegen zunächst nur die Legislativtätigkeit der Gesetzgebungsorgane, auch wenn hier funktionierende Marktordnungen ebenfalls eine Frage der verfügbaren Finanzmittel sind. Daraus erklärt sich auch die rege Tätigkeit des polnischen Parlaments und der zuständigen Verwaltungsstellen, Interventionsmaßnahmen dort greifen zu lassen, wo dies unerlässlich für die Selbstversorgung ist (Getreidemarkt), bzw. die Marktorganisationen dort entstehen zu lassen, wo die Eigenfinanzierung gesichert ist (MO Zucker). In der letzteren ist allerdings trotz der Übernahme der gemeinschaftlichen Regelungen eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Zuckerindustrie mit Blick auf den 2004/05 anstehenden EU-Beitritt nach der missglückten Reform des Zuckermarktes 1994 nicht zu erwarten. Dies gilt weniger für die Landwirte, deren Produktionskosten unter dem Preisniveau der EU liegen und bei denen durch den EU-Beitritt eine Einkommenssteigerung, gemessen am Mindestpreis (EU: 46,72 €/t, Polen: 32,9 €/t), von bis zu 70% zu verzeichnen sein dürfte. Die Leidtragenden werden vielmehr die Zuckerproduzenten sein; die starke Fragmentierung der Zuckerindustrie sowie veraltete Technologien der Zuckerverarbeitung sind nämlich Faktoren, die einen

¹² Vgl. Financial Times Deutschland vom 30.1.2002 (S.12). Im Jahre 2000 hat Polen lediglich 26% der bereitgestellten Mittel aus dem PHARE-Programm abrufen können und hat trotz Fristablaufs Ende 2001 keinen Investitionsplan für die Finanzmittel aus den Hilfsprogrammen vorgelegt, vgl. Financial Times Deutschland vom 1.02.2002 (S.15).

erheblichen Wettbewerbsnachteil im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit des zuckerverarbeitenden Sektors im Verhältnis zur europäischen Konkurrenz bedeuten¹³. Trotz der hohen Margen und des Anstiegs des Zuckerpreises seit dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 sah sich die Zuckerindustrie nicht in der Lage, unter diesen günstigen Rahmenbedingungen die notwendigen Reformen einzuleiten¹⁴. Ob und in welchem Maße die einzelnen Produktionszweige jedoch vom EU-Beitritt profitieren werden, hängt letztlich davon ab, welche Produktionsquoten im Zuckersektor den MOE-Ländern zugeteilt werden¹⁵. Das könnte auch die Ursache dafür sein, dass der Konsolidierungsprozess in der Zuckerindustrie sehr schleppend verläuft.

Ein ähnliches Ergebnis lässt sich ferner in der Getreideordnung feststellen. Die Übertragung der GAP darauf führt zwar zu weitreichenden Garantien im Zusammenhang mit dem Absatz und der Lagerung des Getreides. Es bedeutet aber auch die Umkehrung der bisher betriebenen Politik der Produktionssteigerung zu einer der Produktionsreduzierung unter der im Zuge der Angleichung des Preisniveaus parallel verlaufenden Preiskürzung für einzelne Getreidesorten (bei Weizen um 27%), was angesichts der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe nur wenigen Landwirten einen Vorteil bringt. Erschwerend kommt hinzu das zeitliche Zusammenfallen der Beitrittsvorbereitung und der Durchführung der strukturellen Reformen in der Landwirtschaft, im Zuge deren die Kleinbauer an den Rand ihrer wirtschaftlichen Existenz ohne Aussicht auf eine kurz- und mittelfristige Besserung gedrängt werden¹⁶. Daraus erklärt sich die steigende Ablehnungshaltung der polnischen Landwirte gegen die Beitrittspläne der polnischen Regierung und zugleich die klare Position Warschaus zur Frage der Direktzahlungen, der Produktionsquoten und der zu subventionierenden Agrarflächen¹⁷.

¹³ Walkenhorst, Die polnische Zuckerindustrie im Wandel, Agrarwirtschaft 1999, 106, 109.

¹⁴ Da die EU-Marge der Zuckerindustrie wesentlich niedriger als in Polen ist, stehen die polnischen Betriebe vor einer schweren Prüfung, vgl. Nowak, Regulacje rynku cukru w Polsce i w Unii europejskiej-część II, Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 3.

¹⁵ Siehe oben 4. Kapitel 3. Teil.

¹⁶ Financial Times Deutschland vom 8.3.2002 S.15.

¹⁷ Die Position der EU-Nettozahler hinsichtlich der Frage der Ausweitung der Direktzahlungen auf die Bewerberstaaten wird immer schwächer. Polen setzt indessen weniger auf die Aufstockung der Direktzahlungen nach dem Beitritt, als auf die Anhebung der Produktionsquoten, vgl. FAZ vom 11.09.2002 S.13

Literaturverzeichnis:

1. Kommentare:

- Borkowski, Janusz/Chlebny, Jacek/Chromicki, Jerzy/Hauser, Roman/Wojtachnio, Halina**, Kodeks celny – Kommentar, (Kommentar zum Zollkodex), 1.Auflage Warszawa 2001 Rechtsstand: 1.9.2001 (*zitiert*: Bearbeiter in: B/C/C/H/W, Art. Anm.).
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias** (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 1.Auflage Neuwied 1999 (*zitiert*: Bearbeiter in: EUV/EGV, Art. Rn.).
- Geiger, Rudolf**, EUV, EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Kommentar, 3.Auflage München 2000 (*zitiert*: EUV/EGV-Kommentar, Art. Rn.).
- Grabitz Eberhardt/Hilf, Meinhard** (Hrsg.) Kommentar zur Europäischen Union, Altband I, Art.1-136a EGV (Maastrichter Fassung) und II, Art.137-248 EGV (Maastrichter Fassung), Rechtsstand Oktober 1999 (14.Ergänzungslieferung), (*zitiert*: Bearbeiter in: G/H, EU-Kommentar Art. Rn.).
- Grabitz Eberhardt/Hilf, Meinhard** (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I (EUV/EGV) und II (EUV/EGV), Rechtsstand Mai 2001 (18.Ergänzungslieferung), (*zitiert*: Bearbeiter in: G/H, EU-Kommentar (neu), Art. Rn.).
- Groeben, Hans von der /Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter** (Hrsg), Kommentar zum EU/EG-Vertrag,
Band 1 Art.A-F EUV, Art.1-84 EGV, 5.Auflage Baden-Baden 1997
Band 2/II Art.88-102 EGV, 5.Auflage Baden-Baden 1999
Band 3 Art.102a-136a EGV, 5.Auflage Baden-Baden 1999
Band 4 Art.137-209a, 5.Auflage Baden-Baden 1997
(*jeweils zitiert*: Bearbeiter in: G/T/E, Kommentar zum EU-, EG-Vertrag Art. Rn.).
- Lenz, Carl Otto** (Hrsg.), EG-Vertrag Kommentar, 2.Auflage Köln 1999, Rechtsstand 1.03.1999 (*zitiert*: Bearbeiter in: EGV-Kommentar, Art., Rn.).
- Schwarze, Jürgen** (Hrsg.), EU-Kommentar, 1.Auflage Baden-Baden 2000 (*zitiert*: Bearbeiter in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. Rn.).
- Schwarz, Otfried/Wockenfoth, Kurt**, Zollrecht – Kommentar, Texte und Entscheidungssammlung,
Band 1/1, 3.Auflage München 1998, Rechtsstand: Oktober 2001
Band 1/3, 3.Auflage München 1999, Rechtsstand: Februar 1999, (*jeweils zitiert*: Bearbeiter in: Schwarz/Wockenfoth, Art. Rn.).

2. Bücher und Aufsätze:

- Adamowicz, Mieczyslaw**, Für eine Zukunft in Europa: Förderung und Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe am Beispiel Polens, in: Deutscher Bauernverband (DBV)/Deutsche Landjugend-Akademie (DLA) - (Hrsg.), Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, 1.Auflage Bonn 2000.
- Alber, Siegbert/Widmaier, Ulrich**, Die EU-Charta und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, EuGRZ 2001, S.497 ff.
- Baade Fritz/Fendt Franz**, Die deutsche Landwirtschaft im Ringen um den Agrarmarkt Europa, Baden-Baden 1971.
- Bach, Albrecht**, Wettbewerbsrechtliche Schranken für staatliche Maßnahmen nach europäischem Gemeinschaftsrecht, 1.Auflage Tübingen 1992.
- Bachmann, Ernst-Udo**, Die Präferenzregelungen der Europäischen Gemeinschaft, ZfZ 1989, S.34 ff.
- Barnstedt, Elke Luise**, Die Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland, 1.Auflage München 1988.
- Benedek, Wolfgang**, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, 1.Auflage Berlin 1990.
- Bleckmann, Albert**, Ermessensfehlerlehre, 1.Auflage München 1997.
- ders.* Subventionsrecht, 1.Auflage Stuttgart 1978.
- Boest, Reinhardt**, Die Agrarmärkte im Recht der EWG, 1.Auflage Baden-Baden 1984.
- Breier, Siegfried**, Der Streit um die richtige Grundlage in der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1995, S.46 ff.
- Brößkamp, Marcus**, Meistbegünstigung und Gegenseitigkeit im GATT, 1.Auflage München 1990.
- Burrell, Alison**, The World Trade Organisation and EU agricultural policy, in:

Burrell, Alison/Oskam, Arie (Hrsg.), *Agricultural Policy and Enlargement of the EU*, 1.Auflage Wageningen 2000, S.91 ff.

Cieślak, Zbigniew/Jagielski, Jacek/Lang, Jacek/Szubikowski, Marek/Wierzbowski, Marek /Wiktorowska, Aleksandra, *Prawo Administracyjne, (Verwaltungsrecht)*, 1.Auflage Warszawa 1997.

Collins-Williams, Terry/Selembier, Gerry, *International Disciplines on Subsidies*, *Journal of World Trade (JWT)* Vol.30 (No.1) 1996, S.5 ff.

Czechowski, Paweł/Prutis, Stanisław/Stelmachowski, Andrzej, *Polskie prawo rolne na tle ustawodawstwa unii europejskiej, (Polnisches Agrarrecht im Lichte des europäischen Rechts)*, 3.Auflage Warszawa 1999.

Dam, Kenneth W., *The GATT, Law and International Economic Organization*, Chicago, 1970.

Dauses, Manfred A. (Hrsg.), *Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts*, 1.Auflage München 1993, Rechtsstand: Februar 1993 (*zitiert*: Bearbeiter in: Dauses, Hdb. des EG WirtschaftsR, Abschnitt Rn.).

Devuyt, Youri, *GATT Customs Union Provisions and the Uruguay Round*, *Journal of World Trade (JWT)* Vol.28/No.1 S.15 ff.

Diakasavvas, Dimitris in: *OECD* (Hrsg.): *The Uruguay Round Agreement on Agriculture – An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, Paris 2001.

Dietz, Rolf, *Anspruchskonkurrenz bei Vertragsverletzung und Delikt*, 1.Auflage Bonn 1934.

Doehring, Karl, *Völkerrecht*, 1.Auflage Heidelberg 1999.

D'Orville, Michael, *Die rechtlichen Grundlagen für die Gemeinsame Zoll- und Handelspolitik der EWG*, in: *Kölner Schriften zum Europarecht* Band 19 Köln 1973, S.84 ff.

Dörr, Oliver, *Die Entwicklung der ungeschriebenen Außenkompetenzen*, *EuZW* 1996, S.39 ff.

Duric, Hans-Peter, Aufbau, Struktur und Funktionsweise der EU-Kommission, ZfZ 1997, S.296 ff.

Ehle, Dietrich, Abgaben und Erstattungen des Europäischen Marktordnungsrechts, in: Kruse (Hrsg.), Zölle, Verbrauchersteuern, Europäisches Marktordnungsrecht, 1.Auflage Köln 1988, S.217 ff.

Ehlermann, Claus D., Grenzen der gemeinsamen Agrarpolitik, in: Agrarrecht der EWG, Kölner Schriften zum Europarecht (KSE) Band 10 Köln 1969, S.57 ff.

ders. in: Mélanges offerts à Pierre-Henri Teitgen, Festschrift für P-H. Teitgen, Paris 1984, The scope of Article 113 of the EEC Treaty, S.144 ff.

Eichenberg, Christian H., Die Instrumente der gemeinsamen Marktorganisationen zur Steuerung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Drittlandserzeugnissen in die Gemeinschaft, 1.Auflage Berlin 1997.

Engelhardt, Hermann/Huber, Ursula, Getreidemarkt 1996/97, Holm: Buchedition Agrimedia, 1.Auflage 1996.

Engelhardt, Hermann/Ferber, Petra, Agrarreformen, GATT und Getreidemarkt 1994/95, Holm: Buchedition Agrimedia, 1.Auflage 1994.

Epiney, Astrid/Furrer, Andreas, Ein Europa der drei Geschwindigkeiten, EuR 1992, S.369 ff.

EU-Kommission, Agenda 2000 – Die Finanzierung der EU in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/98, S.5 ff.

Falke, Dirk, Vertragskonkurrenz und Vertragskonflikt im Recht der WTO: Erste Erfahrungen der Rechtsprechung 1995-1999, ZEuS 2000, S.307 ff.

Feit, Stefan, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Ausfuhrerstattungsrecht, 1.Auflage Aachen 2001.

Filipek, Jon G., Agriculture in a World of Comparative Advantage, in: Harvard International Law Journal (HILJ) Vol.30 (1989), S.123 ff.

Frotscher, Werner, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht,

3.Auflage München 1999.

Geiger, Rudolf, Vertragsschlusskompetenzen der EG, JZ 1995, S.973 ff.

Gilsdorf, Peter, Gemeinschaftssubventionen im Bereich der Landwirtschaft, in:
Subventionen im Gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht
(KSE) Bd.29, S.215 ff.

Götz, Volkmar, Europäisches Getreidepreisrecht, JZ 1963, S.157 ff.

ders., Recht der Wirtschaftssubventionen, 1.Auflage München 1966.

Grabitz, Eberhard/Zacker, Christian, Die neue Umweltkompetenzen der EWG,
NVwZ 1989, S.297 ff.

Grabitz, Eberhard, Handlungsspielräume der EG-Mitgliedsstaaten zur
Verbesserung des Umweltschutzes, RIW 1989, S.623 ff.

Groeben, Hans von der, Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-
Baden 1.Auflage 1982.

Großmann, Harald/Koopmann, Georg/Michaelowa, Axel, The New World Trade
Organization: Pacemaker for World Trade, Intereconomics 1994, S.107 ff.

Gündisch, Jürgen in: Anmerkung zum Beschluss des BFH vom 4.04.2000 VII R
67/98, ZfZ 2000, S.269 ff.

Guth, Eckart, Die Europäische Union: Bilanz und Perspektiven, in: Caesar,
Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda
2000, 1.Auflage Baden-Baden 2000, S.69 ff.

Hahn, Michael, Das neue Regime der Beihilfenkontrolle in der WTO, in: Klein,
Martin/Meng, Werner/Rode, Reinhard (Hrsg.), Die Neue Welthandelsordnung
der WTO, Amsterdam 1998, S.105 ff.

ders., Die einseitige Aussetzung von GATT-Verpflichtungen als Repressalie,
1.Auflage Heidelberg 1996.

Halla-Heißen, Isabell, Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die

Handelsregelungen der Gemeinschaft für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ZfZ 1995, S.370 ff.

dies., Grundlagen des Ausfuhrerstattungsrechts, in: Ehlers, Dirk/Wolfgang, Hans, Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, S.37 ff.

Halla-Heißen, Isabell /Nonhoff, Fritz, Marktordnungsrecht:
Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Verkehr, 1.Auflage Köln 1997.

Hamann, Andreas, Zur Problematik des Subventionsrechts, DVBl 1963, S.486 ff.

Heiduk, Günter, Die weltwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien von GATT und UNCTAD, 1.Auflage Baden-Baden 1973.

Henze, Arno, Die Reform der GAP in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 1.Auflage Baden-Baden 2000, S.171 ff.

Hermanowski, Jaroslaw, Handel zagraniczny (Außenhandel), 8.Auflage Warszawa 2002.

Hilpold, Peter, Regionale Integrationszonen und das GATT, RIW 1993, S.657 ff.

Hummer, Waldemar/Weiss, Friedl, Vom GATT'47 zur WTO'94, Dokumente zur alten und zur neuen Welthandelsordnung, 1.Auflage Wien 1997.

Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972.

Ipsen, Knut, Völkerrecht, 3.Auflage München 1990.

Ipsen, Knut/Halter, Ulrich R., Landwirtschaft und internationaler Handel – Beschert die Gemeinsame Agrarpolitik der EG dem GATT eine „Missernte“, EuZW 1991, S.464 ff.

Jackson, John H., World Trade and the Law of GATT, 1.Auflage New York 1969.

dies., The world trading system, 2.Auflage Massachusetts 1997.

dies., Restructuring the GATT System, 1.Auflage London 1990.

- Jäger, Regina**, Kautionen im Agrarrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 1.Auflage Baden-Baden 1994.
- Jarass, Hans D.**, Binnenmarkttrichtlinien und Umweltschutzrichtlinien, EuZW1991, S.530 ff.
- Josling, Timothy E./Tangermann, Stefan/Warley, T.K.**, Agriculture in the GATT, London 1996.
- Josling, Timothy E.**, Agriculture Trade Policy - Completing the Reform, 1.Auflage Washington D.C. April 1998.
- Kalbe, Peter**, Zur verfahrensrechtlichen Problematik der gerichtlichen Durchsetzung von Subventionsansprüchen aus dem Bereich der GAP, Agrarrecht 1975, Beilage I, S.7 ff.
- Karnitschnig, Michael**, Das Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz im Rahmen der GAP, Agrarrecht 2002, S.101 ff.
- Kischel, Uwe**, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den EuGH, EuR 2000, S.380 ff.
- Koenig, Christian**, Weichenstellung im EG-Beihilfentatbestand: "Market Economy Investor"-Test und Marktabgrenzung in: Koenig/Roth/Schön, Aktuelle Fragen des EG-Beihilfenrechts, 1.Auflage Heidelberg 2001.
- Kokott, Juliane**, Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, AÖR Bd.121 1996, S.599 ff.
- Kosikowski, Cezary**, Polskie Publiczne Prawo Gospodarcze (Öffentliches Wirtschaftsrecht), 2.Auflage Warszawa 1999.
- Küng, Emil**, Das Allgemeine Abkommen über Zölle und Handel (GATT), 1.Auflage Zürich 1952.
- Langer, Stefan**, Grundlagen einer internationalen Wirtschaftsverfassung, 1.Auflage München 1995.

- Langhammer, Rolf J.**, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?, in: Kieler Diskussionsbeiträge März 1992.
- Larenz, Karl**, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Auflage Berlin 1983.
- Lenz, Carl Otto**, Vertrauensschutz im Gemeinschaftsrecht in: Tagungsband des 9. Jahrestagung des EFA, Vertrauensschutz in der Europäischen Union (AW-Prax-Reihe), 1. Auflage Köln 1998.
- Lippert, Barbara**, Alternative Sichtweisen zur Agenda 2000, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 1. Auflage Baden-Baden 2000, S.39 ff.
- Lückenmayer, Manfred**, Die Reform der Politiken der EU: Die GAP, in: Caesar, Rolf/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, 1. Auflage Baden-Baden 2000, S.163 ff.
- Lux, Michael**, Zollkontingente und Zollaussetzungen für Marktordnungswaren, ZfZ 1981, S.34 ff.
- Manegold, Dirk**, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 2000, Agrarwirtschaft 2001, S.2 ff.
- Markert, Friedrich**, Rechtsinstitute der Agrarmarktordnungen, 1. Auflage Erlangen 1978.
- Marsh, John**, Reflections on the future of agricultural policy in the EU, in: Burrell, Alison/Oskam, Arie (Hrsg.), Agricultural Policy and Enlargement of the EU, 1. Auflage Wageningen 2000, S.81 ff.
- Mavroidis, Petros C.**, Government Procurement Agreement The Trondheim case: The remedies issue, Außenwirtschaft 48 (1993), S.77 ff.
- Meng, Werner**, WTO-Recht als Steuerungsmechanismus der Neuen Welthandelsordnung, in: Klein, Martin/Meng, Werner/Rode, Reinhard (Hrsg.), Die Neue Welthandelsordnung der WTO, Amsterdam 1998, S.19 ff.
- Messal, Rüdiger**, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, in: Schriftenreihe des

BMF Heft 42, Bonn 1989.

Moore, Patrick M., The Decisions Bridging the GATT '47 and the WTO-Agreement, *American Journal of International Law (AJIL)*, 1996, S.317 ff.

Mögele, Rudolf, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, 1.Auflage München 1997.

Müller-Graf, Peter-Christian, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, *ZHR* 152 (1988), S.403, 417.

Neri, Sergio, Die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Anwendung des Agrarrechts der EWG, *EuR* 1973, S.70 ff.

Nettesheim, Martin, Grundrechtliche Prüfung durch den EuGH, *EuZW* 1995, S.106 ff.

ders., Horizontale Kompetenzkonflikte in der EG, *EuR* 1993, S.243 ff.

Ochendowski, Eugeniusz, Prawo administracyjne – część ogólna (Verwaltungsrecht AT), 1.Auflage Toruń 1997, Rechtsstand 1.März 1997.

OECD, The Uruguay Round, A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD-Countries, Paris 1995.

Ohlhoff, Stefan, Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO im Lichte aktueller Rechtsprechung, *EuZW* 2000, S.645 ff.

Oppermann, Thomas, Europarecht, 2.Auflage München 1999.

Ott, Andrea, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1.Auflage Köln 1997.

Palmeeter, David/Mavroidis Petros C., Dispute Settlement in the World Trade Organization, Practice and Procedure, 1.Auflage The Hague 1999.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Violation-Complaints and Non-Violation Complaints in Public International Trade Law, *German Yearbook of International Law (GYIL)* 34 (1991), S.175 ff.

- Pitschas, Christian**, Ausfuhrsubventionen nach dem WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft, RIW 2001, S.205 ff.
- Podbury, Troy/Roberts, Ivan**, WTO agriculture negotiations: important market access issues, ABARE Research Report 99.3, 1.Auflage Canberra 1999.
- Priebe, Hermann** in: Priebe, Hermann/Scheper, Wilhelm/Urff, Winfried von, Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven, 1.Auflage Baden-Baden 1984, S.172 ff.
- Priebe, Reinhardt**, Einigung des Rates über die Agrarreform, EuZW 1992, S.506 ff.
- Prieß, Hans-Joachim**, Kontingentsfragen im Einfuhrbereich, in Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans, Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, 1.Auflage Köln 1998, S.169 ff.
- Rahn, Hans Georg**, Das Instrumentarium der gemeinsamen Agrarpolitik, RiW 1980, S.262 ff.
- Rengeling, Hans-Werner**, Europäisches Gemeinschaftsrecht als Ordnungsrahmen für staatliche Subventionen, JZ 1984, S.795 ff.
- ders.**, Das Beihilfenrecht der Europäischen Gemeinschaften, in: Recht und Praxis der Beihilfen im Gemeinsamen Markt, Kölner Schriften zum Europarecht (KSE) Band 32 Köln 1984, S.23 ff.
- Rieger, Elmar**, Agenda 2000 – Reform der GAP; Analyse und Kritik der Vorschläge der Kommission und Grundzüge einer liberalen Agrarreform, 1.Auflage Gütersloh 1999.
- Ries, Adrien**, Das ABC der europäischen Agrarpolitik, 1.Auflage Baden-Baden 1979.
- Rodi, Michael**, Die Subventionsrechtsordnung, 1.Auflage Tübingen 2000.
- Royla, Pascal**, Die Funktion der Ausfuhrerstattung im System der GAP, in: Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans, Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, 1.Auflage Köln 1998, S.107 ff.

Rydelski Sánchez, Michael, EG und WTO Antisubventionsrecht, 1.Auflage
Baden-Baden 2001.

Salaman, Petra, Die Märkte für Getreide, Ölsaaten und Kartoffeln,
Agrarwirtschaft 1999, S.12 ff.

Sas, Grażyna, Transformation und Anpassung der polnischen Landwirtschaft an
die EU, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Polen und die
Osterweiterung der EU, 1.Auflage Berlin 1996.

Sattler, Andreas, Die Europäischen Gemeinschaften an der Schwelle zur
Wirtschafts- und Währungsunion, 1.Auflage Tübingen 1972.

Schernthanner, Martina, Das materielle Beihilfeaufsichtsrecht nach dem EWG-
Vertrag; 1.Auflage Wien 1993.

Schmitz, Stefan, Der Vertrauensschutz bei der Rückforderung
gemeinschaftswidrig gewährter nationaler Beihilfen, 1.Auflage Freiburg 1998.

Schoch, Frank, Unbestimmte Rechtsbegriffe im Rahmen des GATT, 1.Auflage
Frankfurt/M. 1994.

Schrader, Jörg-Volker, CAP Reform, the Berlin Summit, and the EU
Enlargement, Intereconomics, September/October 2000, S.231 ff.

Schrömbges, Ulrich, Zur Rückforderung bei Erstattungen und Beihilfen, ZfZ
1997, S.419 ff.

ders., Die Auswirkungen der Uruguay-Runde des GATT/WTO, ZfZ 1996, S.2
ff.

ders., Zur Problematik der Sanktionsregelungen im Ausfuhrerstattungsrecht, ZfZ
2001, S.2 ff.

ders., Zur Sanktionierung des Exporthandels mit Agrarerzeugnissen, ZfV 2001,
S.23 ff.

Schwar, Petra, Die Agrarverhandlungen in der GATT-Uruguay Runde, in:
Austrian Journal of public and international law 1995 Band 49, S.183 ff.

- Seidel, Martin**, Rechts- und Verfassungsprobleme der Kofinanzierung der Struktur- und Agrarpolitik der EU, ZEuS 1999, S.549 ff.
- ders.*, Rückführung der Landwirtschaftspolitik n die Verantwortung der Mitgliedsstaaten ? – Rechts- und Verfassungsfragen des Gemeinschaftsrecht, Agrarwirtschaft 2000, S.381 ff.
- Senti, Richard**, GATT als System der Welthandelsordnung, 1.Auflage Zürich 1986
- ders.*, WTO-System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, 1.Auflage Zürich 2000 (*zitiert: Senti, WTO, Rn.*).
- ders.*, Die Integration als Gefahr für das GATT, Außenwirtschaft 1994, S.131 ff.
- Stankowsky, Jan**, EU-Beitritt Österreichs, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, WIFO Working Papers No.68, Mai 1994.
- Stehmann, Oliver**, Foreign Sales Corporations under WTO, Journal of World Trade (JWT) Vol.34 (No.3) June 2000, S.127 ff.
- Stehn, Jürgen**, Subsidies, Countervailing Duties, and the WTO: Towards an open subsidy club, in: Kieler Diskussionsbeiträge Juni 1996.
- Steinberger, Helmut**, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse, 1.Auflage Köln 1963.
- Stöhr, Rudolf**, Auswirkungen des GATT auf die Einfuhrregeln in: Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans, Michael (Hrsg.), Rechtsfragen der europäischen Marktordnungen, 1.Auflage Köln 1998, S.155 ff.
- Stoll, Peter T.**, Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung, ZaöRV 1994, S.241 ff.
- Streinz, Rudolf**, Europarecht, 5.Auflage Heidelberg 2001.
- Swinbank, Alan**, CAP reform and the WTO, European Review of Agriculture Economics Vol.23 (3) 1999, S.387 ff.
- Swinnen, Jo**, Agriculture structures and institutions within CEECs, in: Burrell,

Alison/Oskam, Arie (Hrsg.), *Agricultural Policy and Enlargement of the EU*, 1. Auflage Wageningen 2000, S.181 ff.

Tangermann, Stefan in: Oppermann T./Molsberger J., *A New GATT for the Nineties and Europe '92*, Baden-Baden 1991, S.98 ff.

ders., *Die Millenium-Runde der WTO-Verhandlungen und die Zukunft der EU-Agrarpolitik*, Agrarwirtschaft 2001, S.158 ff.

ders., *WTO and the new member states*, in: Burrell, Alison/Oskam, Arie (Hrsg.), *Agricultural Policy and Enlargement of the EU*, 1. Auflage Wageningen 2000, S.233 ff.

ders., *Währungsdisparitäten und WTO-Anforderungen* in: Deutscher Bauernverband (DBV)/Deutsche Landjugend-Akademie (DLA) - (Hrsg.), *Landwirtschaft und EU-Osterweiterung*, 1. Auflage Bonn 2000, S.31 ff.

Thompson, Wyatt in: OECD (Hrsg.), *Forward looking analysis of export subsidies in agriculture*, 1. Auflage Paris 2001.

Treitel, Ulla/Schwierz, Andreas, *Rückblick 2000 und Marktvorschau 2001 auf die Länder Mittel- und Osteuropas*, in: Deutscher Bauernverband (DBV)/Deutsche Landjugend-Akademie (DLA) - (Hrsg.), *Landwirtschaft und EU-Osterweiterung*, 1. Auflage Bonn 2000.

Vidal, Claude, *Zuckerrüben in einer bewährten gemeinsamen Marktorganisation*, in: *Statistik kurz gefasst, Landwirtschaft und Fischerei*, Thema 5 – 19/2000, S.2 ff.

Walkenhorst, Peter, *Die polnische Zuckerindustrie im Wandel*, Agrarwirtschaft 1999, S.106 ff.

Weise, Christian/Banse, Martin/Bode, Wolfgang/Lippert Barbara/Nölle, Ferdinand/Tangermann, Stefan, *Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU*, Studie für das Bundesministerium der Finanzen (Forschungsauftrag Nr.43/00), Göttingen Mai 2001.

Willemsen, Adriaan, *Wettbewerbstheorie-Wettbewerbspolitik*, 1. Auflage Bern 1971.

Wissenschaftlicher Beirat: *Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Zur

Weiterentwicklung der EU-Agrarreform, Reihe A: Angewandte Wissenschaft
Heft 459, Bonn 1997.

Witte, Peter/Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen
Zollrechts, 3.Auflage Berlin 1998.

WTO: Special Studies 6, Market Access – Unfinished Business, 1.Auflage
Geneva 2001.

Zinser, Robert, Das GATT und die Meistbegünstigung, 1.Auflage Baden-Baden
1962.

Zuleeg, Manfred, Vertragskonkurrenz im Völkerrecht: Teil I, GYIL (German
Yearbook of International Law), (Vol.20) 1977, S.246 ff.

Zwolińska, Maria, Dostosowania prawne (Rechtsanpassungen), in: Kancelaria Rady
Prezesa Ministrów (Hrsg.) Negocjacje, 1.Auflage Warszawa 2001, S.77 ff.

3. Online-Dokumente und Zeitschriften

EU-Kommission: Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen – Lage und Ausblick,
Arbeitspapier der Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft GD VI, GAP
2000, Juli 1997, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/pac2000/cereals/cereal_de.pdf.

EU-Kommission: Positionspapier der EU-Kommission, Erweiterung und
Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedsstaaten in die
GAP, vom 30.01.2002
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_de.pdf.

EU-Kommission, Impact of the new US farm bill on the world market outlook,
verfügbar unter:
<http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/prospect.pdf>.

EU-Kommission: Die Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und
europäisches Parlament, Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik,
vom 10.7.2002, KOM (2002) 394 unter:
http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comdoc_de.pdf.

EU-Kommission: European Commission (DG VI), Agriculture Situation and

Prospects in the Central und Eastern European Countries, (Working Document)
Stand Juni 1998, verfügbar unter:

http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2001/table_en/index.htm.

Europäisches Parlament, Arbeitsdokument über die Agrarverhandlungen der
"Jahrtausendrunde" nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle,
Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vom 26.5.2000
http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/agri/20000620/386686_de.doc.

Frohberg, K./Hartmann, M./Weingarten, P./Winter, E., Auswirkungen der EU-
Osterweiterung auf die Beitrittsländer, Referat im Rahmen der 41. Tagung der
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V.,
verfügbar unter: <http://www.fal.de/gewisola/dokumente/volltexte/frohberg.pdf>.

Haniotis, Tassos, The new US farm bill from an EU perspective, verfügbar unter:
<http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/usfarmbill/tassos.pdf>.

Hudec, Robert E., Does the Agreement on Agriculture work? Agriculture
Disputes after the Uruguay Round, International Agriculture Trade Research
Consortium, Working Paper #98-2, verfügbar unter:
<http://iatrcweb.org/Publications/workpap.html>.

Kisiel, Michał, System regulacji rynku zbożowego w Polsce i Unii Europejskiej
(Getreideordnung in der EU und in Polen), in: Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9,
verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.

Kisiel, Michał/Borek, Marian, Przeobrażenia na rynku zbóż (Der Wandel der
Getreideordnung), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2001, Heft 1, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.

Linde, Martin van der /Minne, Veerle/Wooning, Andréé/Zee, Frans van der,
Evaluation of the Common Organisation of the Markets in the Sugar Sector,
Rotterdam September 2000, verfügbar unter:
http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/reports/sugar/summ_en.pdf.

Nowak, Janina, Regulacje rynku cukru w Polsce i w UE – część II, in: Biuletyn
Informacyjny (Zuckermarkt in der EU und in Polen Teil II), ARR 2002 Heft 3,
verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.

OECD, The Uruguay Round Agreement on Agriculture – The Policy Concerns of
Emerging and Transition Economies, Paris 2001, verfügbar unter:
<http://www.oecd.org/pdf/M00004000/M00004814.pdf>.

- OECD**, Agriculture Policies in OECD Countries, Monitoring and Evaluation, Paris 2002, verfügbar unter:
<http://www1.oecd.org/publications/e-book/5102081E.PDF>.
- Scully, David**, Five years of Tariff-Rates Quotas, Agriculture Outlook, November 2000, S.24, verfügbar unter:
<http://www.ers.usda.gov/publications/agoutlook/nov2000/nov2000g.pdf>.
- Seremak-Bulge, Jadwiga/Kisiel, Michal/Malkowski, Jan/Smoleński, Zygmunt**, Specyfika polskiego rolnictwa i priorytety polityki rolnej (Die polnische Landwirtschaft und die Prioritäten der Agrarpolitik), in: Biuletyn Informacyjny ARR, 2000 Heft 11, verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- Seremak-Bulge, Jadwiga**, Rynek rolny a działania interwencyjne ARR i ich ewolucja, (Interventionsmaßnahmen der ARR im Agrarsektor und ihre Entwicklung), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- dies.*, Czy interwencja jest potrzebna (Ist die Intervention notwendig?), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 8, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- dies.*, Wyzwanie dla polskiego rolnictwa, jakie niesie integracja z UE (Die Integration mit der EU als Herausforderung für die polnische Landwirtschaft), in: Biuletyn Informacyjny ARR 1999 Heft 9, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- Sobiecki, Roman**, Konkurencyjność polskiego rolnictwa w procesie globalizacji i integracji, (Die Wettbewerbsfähigkeit der polnischen Landwirtschaft im Globalisierungs- und Integrationsprozess), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 4, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- Sochaczewski, Waldemar**, Skup zbóż z zastosowaniem bezpośrednich dopłat ARR dla producentów (Getreideankauf unter Gewährung von Direktzahlungen an Landwirte), in: Biuletyn Informacyjny ARR, 1999 Heft 12, verfügbar unter:
http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- ders.*, Planowane działania interwencyjne agencji rynku rolnego w roku 2002 (Interventionsmaßnahmen der ARR im Jahre 2002), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2002 Heft 1/2, verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.
- Stańko, Stanisław**, Podstawowe środki regulacji handlu zagranicznego (Die Steuerungsmaßnahmen im Außenhandel), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12 verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzeczniaka/d_17.html.

Tereszczuk, Mirosława, Administrowanie obrotem towarowym z zagranicą
(Verwaltung des Außenhandels), in: Biuletyn Informacyjny ARR 2000 Heft 12 und
2001 Heft 9, verfügbar unter: http://www.arr.gov.pl/aktualnosci_rzecznika/d_17.html.