

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 02/19
28.05.2019
Katharina Goede

Ernährungssouveränität im Spannungsfeld zum WTO-Recht

Zitiervorschlag: Goede, Ernährungssouveränität im Spannungsfeld zum WTO-Recht,
in : Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/19, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



A. PROBLEMAUFRISS	1
B. DAS KONZEPT DER ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT	2
I. DEFINITION	2
II. ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES BEGRIFFS.....	2
III. ABGRENZUNG ZUM BEGRIFF DER ERNÄHRUNGSSICHERHEIT	4
C. DURCHSETZUNG VON ERNÄHRUNGSSICHERHEIT IM WTO-RECHT.....	5
I. ALLGEMEINES ZUR WTO.....	5
II. ABBAU DER HANDELSHEMMNISSE ALS MITTEL ZUR DURCHSETZUNG DER ERNÄHRUNGSSICHERHEIT.....	6
III. LANDWIRTSCHAFT IN DER WTO	7
1. <i>Entwicklung der Landwirtschaft in der WTO.....</i>	7
2. <i>Regelungen im Landwirtschaftsabkommen.....</i>	8
a) Verbesserter Marktzugang	9
b) Abbau interner Stützungsmaßnahmen	9
c) Exportsubventionen	11
d) Friedensklausel.....	11
e) Besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer.....	11
f) Verhältnis zu anderen Übereinkommen.....	11
3. <i>Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen.....</i>	12
4. <i>Übereinkommen über technische Handelshemmnisse.....</i>	12
5. <i>Schutzmaßnahmen des GATT.....</i>	12
a) Anti-Dumping-Maßnahmen	12
b) Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen	12
6. <i>Landwirtschaft in RTAs.....</i>	13
D. SPANNUNGSFELD ZWISCHEN ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT UND WTO-RECHT	14
I. SPANNUNGSFELD ZWISCHEN DEN REGELUNGEN DER WTO UND DEM KONZEPT DER ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT.....	14
II. DURCHSETZUNG DER FORDERUNGEN IM BESTEHENDEN WTO-RECHT.....	16
1. <i>Ausnahmeregelungen und Rechtfertigungstatbestände zur Durchsetzung der Forderungen.....</i>	17
2. <i>Die besondere Stellung der Entwicklungsländer.....</i>	20
III. ALTERNATIVEN FÜR DEN AGRARHANDEL	21
E. FAZIT.....	22

A. Problemaufriss

Die Welt wird im 21. Jahrhundert geprägt von Prozessen der Globalisierung, die eine stetige Öffnung der nationalen Märkte implizieren. Die globalen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen regelnd, hat sich die WTO als internationale Institution manifestiert, die u.a. den Handel mit Lebensmitteln koordiniert. Jedoch fordern immer mehr Stimmen eine Abwendung vom globalen Handel zum Schutz regionaler Interessen. So ist das Konzept der Ernährungssouveränität entstanden, welches die globale Ernährungskrise als Folge einer globalisierten Weltwirtschaft sieht und die Rückkehr zum lokalen Handel fordert.

Obwohl in Art. 11 des UN-Sozialpakts bereits das Menschenrecht auf Ernährung gesichert ist, dessen Ziel das Recht auf angemessene und gesunde Ernährung aller Menschen ist, leidet die Welt unter einer globalen Ernährungskrise.¹ Die Zahl an Personen, die weltweit an Hunger und Unterernährung leiden, ist von 777 Millionen im Jahre 2015 auf 815 Millionen im Jahre 2016 gestiegen.² Beachtlich ist, dass viele Menschen an Hunger leiden, obwohl genügend Nahrung produziert wird, um die gesamte Weltbevölkerung ernähren zu können.³ Insgesamt sind mehr als die Hälfte aller arbeitenden Menschen auf der Erde in der Landwirtschaft tätig. Trotz des Zugangs zu Nahrungsmitteln leben diese Menschen allerdings in Armut.⁴ Aufgrund hoher Konkurrenz und niedriger Preise müssen viele Betriebe schließen, Bauern können ihre Kredite nicht mehr bezahlen und müssen ihre Felder verlassen. Diese fehlende Ernährungssicherheit treibt Menschen in aller Welt in die Flucht.⁵

Außerdem führen das Überangebot an Lebensmitteln in Industrienationen sowie der Vertrieb kostengünstiger ungesunder Lebensmittel weltweit dazu, dass die Gesundheit der Menschen leidet. Die Rate der übergewichtigen und fettleibigen Kinder nimmt weltweit in den meisten Regionen zu, sodass 2016 bereits 41 Millionen Kinder unter 5 Jahren übergewichtig waren.⁶ Die Rate der übergewichtigen und fettleibigen Erwachsenen steigt in allen Teilen der Erde.⁷

Gegen dieses Ungleichgewicht in der Versorgung der Weltbevölkerung zwischen Menschen, die von ihren eigenen Erträgen nicht mehr leben können, und jenen, die am

1 *Choplin, Strickner, Trouvé*, Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien 2011, S. 12.

2 Food and Agriculture Organization (Hrsg.), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, Rom 2017, S. 4, <<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>> [10.08.2018, 11:30].

3 *Ries*, Welternährung - Auf dem Acker wächst genug für alle, 2009, S. 1, <<http://www.bpb.de/gesellschaft/umwelt/dossier-umwelt/61268/welternahrung?p=all>> [10.08.2018, 11:42].

4 *Choplin, Strickner, Trouvé*, Ernährungssouveränität Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien 2011, S. 16; *Sigel*, Arm trotz Haus und Hof. Über Armutslagen in der Landwirtschaft, in: *Der kritische Agrarbericht 2008*, S. 54.

5 World Food Programme, Hunger steigert globale Migration- zeigt neuer WFP-Bericht, Mai 2017, <<https://www.tagesspiegel.de/politik/afrika-fluchtursache-handelspolitik/14759346.html>> [25.08.2018, 16:23].

6 FAO (Hrsg.), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, S. 4, <<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>> [10.08.2018, 11:30].

7 FAO (Hrsg.), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017*, S. 4, <<http://www.fao.org/3/a-I7695e.pdf>> [10.08.2018, 11:30].

Überfluss der Nahrungsmittel erkranken, versuchen verschiedene Institutionen vorzugehen. Sowohl die WTO mit dem Konzept der Ernährungssicherheit als auch Vertreter des Konzeptes der Ernährungssouveränität streben die umfassende und gesundheitsfördernde Ernährung der Menschheit an. Allerdings verfolgen die beiden Konzepte unterschiedliche Ansätze bei der Verwirklichung ihrer Interessen. Während die eine Seite für den Welthandel und ein globalisiertes Wirtschaftsnetzwerk plädiert, betont die andere die Signifikanz der Rückkehr zum lokalen Vertrieb und Handel, der auf lange Sicht den Menschen, der Gesundheit sowie der Natur zugutekommen soll.

Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, die verschiedenen in diesem Kontext verfolgten Strategien darzustellen, jene Möglichkeiten einer Reduzierung des Welthungers im Rahmen der bestehenden Welthandelsordnung sowie die Förderung der landwirtschaftlichen Interessen aufzuzeigen und die Vereinbarkeit des Prinzips der Ernährungssouveränität mit dem bestehenden WTO-Recht zu untersuchen.

B. Das Konzept der Ernährungssouveränität

I. Definition

Der Begriff der Ernährungssouveränität wurde erstmals beim Welternährungsgipfel in Rom 1996 der Öffentlichkeit vorgestellt. Bei diesem wurde Ernährungssouveränität als "das Recht der Bevölkerung und souveräner Staaten, ihre Landwirtschafts- und Ernährungspolitik auf demokratische Weise selbst zu bestimmen" bezeichnet.⁸

II. Entstehung und Entwicklung des Begriffs

Das Konzept und der Begriff der Ernährungssouveränität gehen auf die internationale Bewegung "La Via Campesina" ("Der bäuerliche Weg") zurück, die von einer Gruppe von Bauernvertretern aus dem globalen Süden 1993 gegründet wurde. La Via Campesina entwickelte den Begriff als antikoloniale Kritik an der Fremdbestimmung von Staaten durch die internationalen Handelsregelungen der WTO. In der Bewegung haben sich Millionen von Bauern und Bäuerinnen, indigenen Völkern und Landarbeitern aus der ganzen Welt vereint, um sich für Ernährungssouveränität in der Landwirtschaft einzusetzen.⁹ Die Bewegung mobilisiert Menschen in Großstädten aller Welt, um gegen die Politik der WTO, Weltbank und der FAO zu demonstrieren. Einen dramatischen Höhepunkt erreichten die Proteste am 10. September 2003 in Cancún, als der südkoreanische Bauer Lee Kyung Hae, um dessen Hals ein Schild mit der Aufschrift "WTO kills farmers" hing, sich während einer Demonstration das Leben nahm. Lee Kyung Hae hatte wie Millionen anderer koreanischer Bauern nach Unterzeichnung des

8 *IAASTD*, Albrecht, Engel (Hrsg.), Weltagrarbericht, Synthesebericht, Hamburg 2009, S. 13.

9 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text die männliche Form gewählt. Der Text bezieht sich allerdings auf Angehörige aller Geschlechter; *La Via Campesina*, Die Stimme des internationalen Bauern, <<https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>> [13.08.2018, 15:10].

GATT, aus welchem später die WTO entstand, sein Land verloren. Die folgende Handelsliberalisierung öffnete in Korea den Markt und überflutete diesen mit Lebensmitteln auf einem für die lokalen Bauern nicht zu erreichenden Preisniveau. Die Einnahmen sanken, viele Landwirte gerieten in Existenznot und wurden bisweilen in den Suizid getrieben. Entsprechende Entwicklungen spielten sich nicht nur in Korea, sondern auf der ganzen Welt ab.¹⁰

La Via Campesina engagiert sich für eine Welt, in der Lebensmittel in guter Qualität, ausreichender Menge und zu einem bezahlbaren Preis für alle Menschen erreichbar sind, jeder Mensch ein Leben in Würde führen kann, ausreichende Entlohnung für seine verrichtete Arbeit erhält und die Möglichkeit hat, an seinem Heimatort zu bleiben. Die Organisation sieht in der Ernährungssouveränität ein Grundrecht, das der Umsetzung insb. durch Staaten und Bevölkerung bedarf. Sie plädiert für gesunde, nahrhafte, erschwingliche und lokal hergestellte Lebensmittel und setzt sich für den Erhalt und die Wiederherstellung der ländlichen Gebiete sowie der traditionellen Ernährung durch nachhaltige Methoden ein. Dabei soll der Erhalt der Diversität unterschiedlicher Völker bzgl. Ernährung, Kulturen und produktiven Ressourcen unterstützt werden.¹¹ Mittlerweile übernimmt La Via Campesina eine weltweite Führungsrolle innerhalb der kleinbäuerlichen Bewegungen, fungiert als Repräsentantin für bäuerliche Interessen und bildet eine Diskussionsplattform zwischen Produzierenden, Konsumenten und Umweltschutz- und Menschenrechts-organisationen.¹² Das Konzept der Ernährungssouveränität wird heute von diversen Gruppen und Bewegungen sowie von einigen lateinamerikanischen Regierungen als politisches Leitbild verfolgt, wie z.B. in Bolivien.¹³ Dabei gilt es nicht als einheitliches politisches Programm, sondern wird durch diverse Ansätze, Konzepte und Forderungen konkretisiert. Forderungen zur Durchsetzung der Ernährungssouveränität sind u.a. die Ausgliederung jeglicher Entscheidung bezüglich Ernährung und Landwirtschaft von internationalen Freihandelsabkommen, faire Ertragspreise, die die Produktionskosten decken, Zugang für Produzierende zu lokalen Märkten und eine Änderung der Subventionsvergabepraxis. Das Konzept der Ernährungssouveränität stellt sich gegen die Privatisierung des Saatguts, Monopolbildung und die Verwendung von GMOs.¹⁴ Die Vertreter des Konzepts der Ernährungssouveränität setzen sich mithin ein für eine Reduzierung von

10 *Desmarais*, La Via Campesina: Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 5-6; *Martinez-Torres/Rosset*, La Via Campesina: the birth and evolution of a transnational social movement in: The Journal of Peasant Studies, S. 163.

11 Nyéléni 2007, Forum For Food Sovereignty, Mali 2007, S. 9-10 < https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyeleni_EN.pdf > [13.08.2018; 17:00]; *Desmarais*, La Via Campesina: Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 35, *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 13; *Rosset*, Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crisis, in: Development , Beil. Global Land Grabs, Band 54, Houndmills 2011, S. 22.

12 *Patel*, Food Sovereignty, in: The Journal of Peasant Studies Vol. 36, 2009, S. 666.

13 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 7, *Schiavoni*, The contested terrain of food sovereignty construction: toward a historical, relational and interactive approach, in: The Journal of Peasant Studies Vol. 43, 2016, S. 6.

14 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 11-13; *Rosset*, Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crisis, in: Development , Beil. Global Land Grabs, Band 54, Houndmills 2011, S. 22.

Mangelernährung und Hunger, eine gerechtere Verteilung der Lebensmittel sowie eine Unabhängigkeit der Bauern aus Ländern des globalen Südens von Industriestaaten. Für die Durchsetzung dieser Ziele werden Reformen in der Landwirtschaft gefordert. Ein Weg, die lokale Ernährungswirtschaft und Landwirtschaft im ländlichen Raum zu stärken, ist nach dem Konzept der Ernährungssouveränität die Förderung eines lokalen Kreislaufs von Produktion und Konsum, in dem Familienbetriebe ihre Produkte im lokalen Umfeld verkaufen und Produkte anderer Betriebe in ihrer Umgebung erwerben.¹⁵ Diese Reformen sollen die Beziehung zwischen Produzenten und Konsumenten verbessern, soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit herstellen sowie eine nachhaltige Umweltpolitik und lokale Unabhängigkeit fördern.¹⁶ Ernährungssouveränität stellt mithin die lokale Nahrungsmittelproduktion und den lokalen Nahrungsmittelkonsum vor die finanziellen Interessen des Marktes und des Welt Handels und gestattet einem Land, seine lokalen Produzenten vor billigen Importen zu schützen und seine Produkte zu kontrollieren.¹⁷

III. Abgrenzung zum Begriff der Ernährungssicherheit

Der Begriff der Ernährungssouveränität steht im Kontrast zu dem Begriff der Ernährungssicherheit.¹⁸ Das Konzept der Ernährungssicherheit stellt seit der Welternährungskonferenz in Rom 1974 das ernährungspolitische Leitbild für die UN-Mitgliedstaaten dar.¹⁹ Im Laufe der Jahre hat sich das Konzept verändert. Ursprünglich definiert wurde der Begriff auf der Welternährungskonferenz 1974 als "availability at all times of adequate world food supplies of basic foodstuffs to sustain a steady expansion of food consumption and to offset fluctuations in production and prices". Diese Definition wurde folgendermaßen weiterentwickelt: "Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life".²⁰ Im Zustand der Ernährungssicherheit soll Unterernährung, die infolge chronischen Hungers entsteht, bekämpft und bestenfalls vollständig beseitigt werden.²¹

Die beiden Konzepte der Ernährungssouveränität und der Ernährungssicherheit unterscheiden sich vor allem in der Perspektive auf wirtschaftliche und politische Gegebenheiten. Das nur vage definierte Konzept der Ernährungssicherheit beinhaltet

15 Rosset, Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crisis, in: Development, Beil. Global Land Grabs, Band 54, Houndmills 2011, S. 23.

16 Nyéléni 2007, Forum For Food Sovereignty, Mali 2007, S. 9-10 < https://nyeleni.org/DOWNLOADS/Nyeleni_EN.pdf > [13.08.2018; 17:00]; Desmarais, La Via Campesina: Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 35.

17 La Via Campesina, Die Stimme des internationalen Bauern, <<https://viacampesina.org/en/international-peasants-voice/>> [13.08.2018, 17:31].

18 Desmarais, La Via Campesina: Globalization and the Power of Peasants, London 2007, S. 34.

19 Fladvad, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 13.

20 FAO (Hrsg.), Policy Brief, Food Security 2006, S. 1 <http://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Coecept_Note.pdf> [14.08.2018, 16:34].

21 Reimann, Ernährungssicherung im Völkerrecht, Ulm 2000, S. 88, 89.

zwar die Versorgung der Menschen mit ausreichend Lebensmitteln zur Verhinderung von Hungersnöten und Unterernährung, allerdings werden dabei meist nicht die sozialen und politischen Umstände sowie Produktionsbedingungen berücksichtigt, unter denen Nahrungsmittel hergestellt und verteilt werden. Ernährungssicherheit kann auch mit Mitteln durchgesetzt werden, die den Zielen der Ernährungssouveränität diametral gegenüberstehen, wie z.B. eine industrielle und effizienzorientierte Landwirtschaft.²² Ernährungssouveränität betont den Zugang zu Produktionsmitteln wie Land, Saatgut und Wasser, während die Ernährungssicherheit in erster Linie die Verfügbarkeit von Nahrung anstrebt.²³ Die Kritik von Vertretern des Konzepts der Ernährungssouveränität richtet sich mithin gegen die zur Bekämpfung des Hungers und der Unterernährung gewählten Maßnahmen.²⁴

C. Durchsetzung von Ernährungssicherheit im WTO-Recht

I. Allgemeines zur WTO

Die 1995 gegründete, mit eigenen Rechten ausgestattete WTO mit Sitz in Genf ist eine der zentralen internationalen Organisationen, die wirtschaftlich global agieren.²⁵ Nach Ende des Zweiten Weltkriegs sollte aufgrund der Erfahrungen aus den Kriegen und der Überzeugung, dass die Handelspolitik sowie die dadurch entstandenen weltwirtschaftlichen Verwerfungen für die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs mitursächlich gewesen waren, ein regulierter Welthandel entwickelt werden. Daraus folgten u.a. der Abschluss des GATT 1947.²⁶ Die grundlegende Idee des GATT war eine Liberalisierung des Welthandels zur Förderung des Wohlstands aller Staaten. Dafür sollten die Regierungen ihre Handelsbarrieren durch den Abschluss verbindlicher Vereinbarungen einschränken, Zölle abbauen und nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigen.²⁷ Dabei haben die Mitgliedstaaten die Grundprinzipien des GATT, insb. das Prinzip der Gegenseitigkeit und das Prinzip der Meistbegünstigung zu beachten. Das Prinzip der Gegenseitigkeit besagt, dass die Handelsvorteile der Staaten untereinander im Gleichgewicht bleiben sollen.²⁸ Das Meistbegünstigungsprinzip aus Art. I GATT legt fest, dass alle Vorteile, die eine Vertragspartei für eine exportierte oder importierte Ware gewährt, für alle

22 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 14; *Patel*, Food Sovereignty, in: *The Journal of Peasant Studies* Vol. 36, 2009, S.665.

23 INKOTA- Netzwerk e.V, (Hrsg.) INKOTA-Infoblätter Welternährung, Ernährungssouveränität, 2012, S.1 <https://www.endlich-wachstum.de/wp-content/uploads/2016/02/Kap1-Kleine-Buehnen-grosse-Themen_Material_Infoblatt_Ernaehrungssouveraenitaet.pdf> [04.09.2018, 16:01].

24 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 14.

25 *Schöbener/Herbst/Perkams*, Internationales Wirtschaftsrecht, Köln 2010, § 11 Rn. 25.

26 *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, München 2007, Rn. 90; *Yüksel*, Welthandelsorganisation WTO (GATT) Frankfurt am Main 2001, S. 25.

27 *Hoekman/Mavroidis*, World Trade Organization. Law, economics, and policies, New York 2016, S. 1; *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, München 2007, Rn. 95; *Göttsche*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010 § 5 Rn. 38.

28 *Göttsche*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 6 Rn. 42.

gleichartigen Waren gelten müssen.²⁹ Im Falle einer Handelsbeschränkung sehen die WTO-Abkommen Mechanismen vor, die bei der Abwehr von Handelsverzerrungen durch einen Staat zum Tragen kommen.

Im Laufe der Zeit offenbarte sich, dass die Regelungen des GATT, insb. in Bezug auf Subventionen und Dumping, unvollständig oder unzureichend waren.³⁰ Als Folge der Uruguay Runde wurden ein überarbeitetes GATT als Teil der WTO in eine vollwertige internationale Organisation umgewandelt sowie erstmalig multilaterale Abkommen über den Handel abgeschlossen.³¹ Die WTO nimmt heute Verwaltungs- und Überwachungsfunktionen wahr, überprüft die Handelspolitik der Mitglieder und fungiert als Rahmen für Verhandlungen über Handelsfragen.³² Mittlerweile gehören ihr über 164 Länder an, von denen die meisten Entwicklungsländer sind.³³ Die Ziele der WTO finden sich in der Präambel des WTO-Ü. Hierin werden zunächst die Erhöhung des Lebensstandards, die Sicherung der Vollbeschäftigung, ein hoher und ständig steigender Umfang des Realeinkommens, eine wirksame Nachfrage sowie die Ausweitung der Produktion und des Handels genannt. Weiterhin werden die Förderung der Entwicklungsländer, nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz angesprochen. Zur Verwirklichung der Ziele sollen Übereinkünfte zwischen den Mitgliedern geschlossen werden.

II. Abbau der Handelshemmnisse als Mittel zur Durchsetzung der Ernährungssicherheit

Im Gegensatz zum Konzept der Ernährungssouveränität wird innerhalb der WTO die Herstellung von Ernährungssicherheit angestrebt. Die Idee der Ernährungssicherheit dient aus Sicht der WTO, wie auch das Konzept der Ernährungssouveränität, dazu, die Versorgung mit ausreichend Lebensmitteln sicherzustellen, um Hungersnöte sowie Unterernährung zu bekämpfen.³⁴ Dafür soll eine sog. "World Agriculture" etabliert werden, worunter ein völkerrechtlich regulierter Agrarhandel mit dem Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen verstanden wird, in dem alle Bauern weltweit zueinander in Konkurrenz stehen.³⁵ Gefördert werden soll insb. ein profitorientiertes System, in dem industriell hergestellte Grundnahrungsmittel in großer Menge produziert und exportiert werden, die Volkswirtschaften der Länder Profite erzielen sowie Ressourcen umverteilt und in den Produktionssektor investiert werden. Dies soll zu einer Erhöhung des Volkseinkommens der Länder führen und allen Menschen den Zugang zu Lebensmitteln

29 I.L.C., The Most-Favoured-Nation Clause, in: Yearbook of the International Law Commission (1978) Volume II Part Two, UN Doc. A/CN.4/SER. AI 1978/ Add.1 (Part 2), S. 25.; *Bender*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 31.

30 *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, München 2007, Rn. 95.

31 *Yüksel*, Welthandelsorganisation WTO (GATT) Frankfurt am Main 2001, S. 28.

32 *Herrmann/Weiß/Ohler*, Welthandelsrecht, München 2007, Rn. 151.

33 WTO, Members and Observers, <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm> [31.08.2018, 10:54]; WTO-Dok. WT/MIN(01)/DEC/1 vom 20.11.2001.

34 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 14; BT-Drs. 18/4054, S. 2.

35 *Forster*, Ernährungssouveränität: Alternativen, Widerstand und Perspektiven, in: Kurswechsel 3, 2008, S. 60-61.

ermöglichen.³⁶ In der Theorie soll der internationale Handel von Gütern Überschussregionen und Bedarfsregionen verbinden, sowohl Einkommen als auch eine größere Auswahl an Lebensmitteln zu günstigeren Preisen für die Verbraucher gewährleisten und dadurch eine grundsätzlich positive Rolle bei der Reduzierung von Hunger und Mangelernährung einnehmen.³⁷ Ein intensiver Handel und eine möglichst starke Verflechtung zwischen den Ländern soll dazu führen, dass Staaten ihre Konflikte nicht eskalieren lassen, denn bewaffnete Konflikte gefährden die Ernährungssicherheit der Bevölkerung in vielerlei Hinsicht. Zum Beispiel können Flucht und Vertreibung dazu führen, dass Bauern ihre Felder nicht mehr bestellen können und ihre Besitztümer aufgeben müssen. Außerdem kann es zu einer Zerstörung von Straßen und landwirtschaftlicher Infrastruktur, mangelnder Verfügbarkeit von Saatgut, Dünger und Treibstoff bzw. einer Verfügbarkeit dieser Güter zu hohen Preisen kommen, was sich wiederum negativ auf den Handel auswirkt. Aufgrund geringer Auswahl verschiedener Lebensmittel kommt es häufig zu Mangel- und Unterernährung.³⁸ Die Etablierung einer World-Agriculture dient dem Ziel, dies zu verhindern.

III. Landwirtschaft in der WTO

I. Entwicklung der Landwirtschaft in der WTO

Die Landwirtschaft im Welthandel ist aufgrund tiefgreifender Interessensgegensätze der verschiedenen Akteure, insb. die der Industriestaaten und jene der Entwicklungsländer, umstritten und seit der Mitte des 20. Jahrhunderts von starken Veränderungen geprägt. Handelsbeschränkungen sind im Weltagrарhandel schwer zu verhandeln. Ein liberalisierter Welthandel stellt eine Beschränkung der Souveränität in Bezug auf die inländische Agrarpolitik eines jeden Mitgliedstaats dar. Eine solche Beschränkung kann weitreichende Folgen für die Bevölkerung auf dem Land bedeuten.³⁹ Bis zur Uruguay-Runde wurde die Landwirtschaft im GATT 1947 gesondert behandelt. Dieses GATT, das bis 1994 bestand, konnte zwar erfolgreich internationale Handelsbeschränkungen in Bezug auf Industriegüter abbauen, allerdings gelang dies nicht bei landwirtschaftlichen Gütern. Das neue GATT von 1994 sollte erstmals ein generelles Verbot für mengenmäßige Beschränkungen in der Landwirtschaft festlegen und Exportsubventionen reduzieren.⁴⁰ Nach langen Verhandlungen, in deren Verlauf eine Einigung lange Zeit unmöglich schien, wurde schließlich das AoA erstmals in das multilaterale Handels-

36 Weltentwicklungsbericht 1999/2000, Globalisierung und Lokalisierung, Frankfurt am Main 2000 S. 62.

37 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 14, BT-Drs. 18/4054, S. 10.

38 Welthungerhilfe, Bedeuten mehr Kriege auch mehr Hunger, 2018, <<https://www.welthungerhilfe.de/aktuelles/blog/bedeuten-mehr-kriege-auch-mehr-hunger/>> [28.08.2018, 12:41].

39 *Tangermann*, in: Meilke/Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies III, International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 63; *Reblin*, Das GATT und der Weltagrарhandel, Jur.Diss Universität Tübingen 1992 S. 5,6; *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO- Recht Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn.1,10; vgl. auch *Reichert*, Erfolgreich gescheitert. Die WTO-Agrарverhandlungen und das Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún, in: Der kritische Agrарbericht 2004, S. 79 ff.

40 *Hudec*, Does the Agreement on Agriculture work? Agricultural Disputes after the Uruguay Round, 1998 S. 4; *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO- Recht Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 3.

system integriert.⁴¹ Das AoA trat als Zusatzübereinkommen zum GATT 1995 in Kraft. In diesem konnten erstmals der Marktzugang und der Abbau der finanziellen Stützung für landwirtschaftliche Produkte geregelt werden.⁴² Die Uruguay-Verhandlungen stellten die erfolgreichsten Verhandlungen in der Geschichte des GATT dar. Zusätzlich zum AoA traten das SPS- und TBT-Übereinkommen in Kraft, die für die Landwirtschaft von Bedeutung sind.⁴³

Nichtsdestotrotz ist die Umsetzung eines global organisierten landwirtschaftlichen Handels immer noch umstritten. Nach wie vor stehen die Interessen der Industriestaaten denen der Entwicklungsländer gegenüber. Bereits im Jahre 2000 wurde der Landwirtschaftsausschuss der WTO mit der Aufnahme AoA-bezogener Reformverhandlungen beauftragt. Seit 2001 wird im Rahmen der Doha-Runde versucht, Verbesserungen in Bezug auf den Handel mit Agrargütern durch den weiteren Abbau von Zöllen, einen konsequenteren Abbau der nationalen Stützungsmaßnahmen und weiterer Senkungen der Exportsubventionen zu erzielen. Im Mittelpunkt sollen dabei die Interessen der Entwicklungsländer stehen.⁴⁴ Schon bei der Ministerkonferenz in Bali im Jahre 2013 konnte man Einigungen in Bezug auf die Landwirtschaft, bspw. in Bezug auf die öffentliche Lagerhaltung zu Ernährungssicherheitszwecken, eine transparentere Verwaltung der Zolltarife und eine Erweiterung der Green-Box Maßnahmen erzielen.⁴⁵ Auf der Ministerkonferenz in Nairobi im Jahre 2015 wurde schließlich die vollständige Abschaffung jeglicher Ausfuhrsubventionen beschlossen, um die Situation von Landwirten in ärmeren Ländern zu erleichtern, die mit durch Subventionen angekurbelten Landwirtschaften reicherer Länder nicht konkurrieren konnten.⁴⁶ Die 11. Ministerkonferenz in Buenos Aires im Jahre 2017 brachte wenig Ergebnisse zutage. Hauptsächlich wurde die weitere Verfolgung bisher vereinbarter Ziele vereinbart.⁴⁷ Konkrete Ergebnisse hingegen blieben aus. Vielmehr verschärften sich die Diskussionen derart, dass der US-Handelsbeauftragte schon vor Abschluss der Verhandlungen abreiste. Er kritisierte die Behandlung der Entwicklungsländer durch die WTO. Heute droht Donald Trump mit einem Ausstieg der USA aus der WTO und führt damit zu weiteren Verunsicherungen in Bezug auf den Welthandel.⁴⁸ Ein Ende der Doha-Verhandlungen und damit zielführende Verhandlungsergebnisse konnten bisher nicht erreicht werden.⁴⁹

2. Regelungen im Landwirtschaftsabkommen

41 *Tangermann*, in: Meilke/Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies III, International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 73.

42 *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 15.

43 *Tangermann*, in: Meilke/Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies, III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 80; *Tietje*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 101.

44 *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 43.

45 Ministerial Conference, Ninth Session, Bali, 3.-6. Dezember 2013, WT/MIN(13)/Dec, S.4.

46 Ministerial Conference, Tenth Session, Nairobi, 15. - 18. Dezember 2015, WT/MIN(15)/45, S. 2.

47 Ministerial Conference, Eleventh Session, Buenos Aires, 10.-13. Dezember 2017, WT/MIN(17)/64; Vgl. Ministerial Conference, Eleventh Session, Buenos Aires, 10.-13. Dezember 2017, WT/MIN(17)/66.

48 *Braml/Felbermayr*, Handelskrieg und seine Folgen: Ist die WTO am Ende?, München 2018, in: ifo Schnelldienst, S.5.

49 *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 43.

Die Kritik der Vertreter der Ernährungssouveränität richtet sich u.a. gegen das Landwirtschaftsabkommen (AoA) der WTO. Das AoA ist ein gem. Art. II: 2 WTO-Ü für alle Mitglieder verbindliches Übereinkommen, das den globalen Handel mit Agrargütern reguliert. Verabschiedet wurden insb. die Schaffung eines verbesserten Marktzugangs für Produzierende, die Behandlung von internen Unterstützungsmaßnahmen sowie Exportsubventionen, die Beachtung der sog. "Friedensklausel" und die Behandlung der Entwicklungsländer.⁵⁰

a) Verbesserter Marktzugang

Als eines der wichtigsten Elemente des AoA soll ein verbesserter Zugang zu internationalen Märkten für Produzierende geschaffen werden, der gem. Art. 4 AoA durch ein umfassendes Zollsystem erreicht werden soll. Dabei wird von den Mitgliedstaaten die Umwandlung von nichttariffären Handelshemmnissen in Zölle gefordert. Dieser Prozess wird "Tarifizierung" genannt.⁵¹ Als nichttariffäre Handelsbeschränkungen werden alle handelsbeschränkenden staatlichen Maßnahmen bezeichnet, die nicht als Zölle ausgestaltet sind, wie z.B. mengenmäßige Beschränkungen.⁵² Grund für das Verbot nichttariffärer Handelshemmnisse ist deren gegenüber Zöllen stärker in den Handel eingreifende intransparente Wirkung. Dabei wird insb. als problematisch angesehen, dass bei der Verwendung nichttariffärer Handelshemmnisse im Gegensatz zu Zöllen keine eindeutige Beziehung zwischen dem Produkt und dem Hemmnis bzw. dem Grad der Diskriminierung zu erkennen ist.⁵³ Einen transparenteren Charakter erlangen Zölle im Vergleich zu nichttariffären Handelshemmnissen insb. durch die völkerrechtlich verbindlichen Zugeständnis-Listen, in denen die Zollbindungen ausgewiesen werden, zu denen sich jedes WTO-Mitglied verpflichtet hat.⁵⁴ Soweit die tatsächlich erhobenen Zölle unterhalb der in den Listen ausgewiesenen Zollsätze liegen, sind die WTO-Mitglieder aufgrund des Meistbegünstigungsprinzips aus Art I.1 GATT verpflichtet, diese Zollsätze auf alle Einfuhren aus den Mitgliedstaaten anzuwenden.⁵⁵ Eine Ausnahme bildet Art. 5 AoA. Dieser enthält eine spezielle Schutzklausel, die den Mitgliedern die Erhebung von Zusatzzöllen auf die Einfuhr der in ihren Listen mit dem Symbol "SSG" ausgezeichneten landwirtschaftlichen Erzeugnisse erlaubt. Dies soll zum Schutz der einheimischen Agrarindustrie eine Überschwemmung eines bisher durch nichttariffäre Handelshemmnisse geschützten Marktes durch zu große Einfuhren landwirtschaftlicher Erzeugnisse verhindern.⁵⁶

b) Abbau interner Stützungsmaßnahmen

50 Tietje, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 101.

51 McMahon, The WTO Agreement on Agriculture, Oxford 2006, S. 33; Prieß/Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 176.

52 Puth/Stranz, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 11 Rn. 76.; Jessen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 18.

53 Bender, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht, WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 17; Reblin, Das GATT und der Welthandelsrecht, Jur.Diss. Universität Tübingen 1992, S. 92.

54 Jessen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 19.

55 Prieß/Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 177.

56 Prieß/Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 179, 180.

Als eine weitere Maßnahme zur Verbesserung der globalen Ernährungssituation sieht das AoA gem. Art. 6 AoA die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, interne Stützungsmaßnahmen zu senken. Dies soll auf der Grundlage des AMS um 20 % bezogen auf sechs Jahre (seit dem 1.1.1995) erfolgen, sofern dies in den Listen vermerkt wurde. Anderenfalls gelten die allgemeinen Grenzwerte gem. Art 7.2 b) aus Art 6.4. AoA.⁵⁷ "Marktverzerrende" Stützungsmaßnahmen sind vor allem staatlich garantierte interne Preise, die über den Weltmarktpreisen bzw. festgelegten Referenzpreisen liegen, und von der Produktionsmenge abhängige direkte Zahlungen an Landwirte. Interne Stützungsmaßnahmen sind Maßnahmen, deren Gewährung nicht von der Ausfuhrleistung abhängt.⁵⁸ Von den Regelungen zum Abbau dieser Stützungsmaßnahmen erhoffte man sich einen faireren Handel, bei dem ausländische Waren die Chance auf einen Zugang zum inländischen Markt haben, ohne dass diese von vornherein einer Konkurrenz mit inländisch unterstützten Waren nicht standhalten könnten.

Innerhalb dessen werden verschiedene Kategorien von Stützungsmaßnahmen unterschieden.⁵⁹ "Amber Box"-Maßnahmen beziehen sich auf alle Stützungsmaßnahmen, die nicht unter die "Blue Box" oder "Green Box" fallen und schrittweise abgebaut werden müssen. Gemeint sind alle produktionsbezogenen Maßnahmen, die eine deutlich handels- und wettbewerbsverzerrende Wirkung haben und verringert werden müssen. Darunter fallen bspw. Marktpreisstützungsmaßnahmen und alle produktgebundenen Subventionen.⁶⁰

Zu den Stützungsmaßnahmen der "Blue Box" zählen gem. Art. 6.5 AoA Direktzahlungen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen, die von der Senkungsverpflichtung ausgenommen sind, sofern die Zahlungen auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen sind oder die Zahlungen auf der Grundlage von 85 % oder weniger der Grunderzeugungsmenge erfolgen.⁶¹

"Green Box"- Maßnahmen unterliegen keiner Senkungsverpflichtung. Bei ihnen wird bei Vorliegen der Kriterien aus Art. 7.1 AoA i.V.m. den in Anhang 2 aufgeführten Kriterien unwiderleglich vermutet, dass sie keinen oder nur einen minimalen handelsverzerrenden Effekt haben.⁶²

Bei den Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung aus Art. 6.2 handelt es sich ebenfalls um interne Stützungsmaßnahmen, die aus übergeordneten entwicklungspolitischen Erwägungen nicht der Senkungsverpflichtung unterliegen. Dabei gelten Investitionsbeihilfen, die der Landwirtschaft allgemein zur Verfügung stehen, Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebsmittel, für Erzeuger mit geringen Einkommen oder mit geringen Ressourcen und Stützungsmaßnahmen für Erzeuger, mit denen diese ermutigt werden sollen, den unerlaubten Anbau von Pflanzen zur Drogengewinnung aufzugeben, als geeignet, die landwirt-

57 Tietje, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 103.

58 Prieß/ Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 184.

59 Jessen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 25.

60 Jessen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 26.

61 Hoda/Gulati, WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries, Baltimore 2007, S. 24, 25; Prieß/ Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 185,186.

62 Prieß/ Pitschas, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 184.

schaftliche und ländliche Entwicklung zu fördern. .⁶³

c) Exportsubventionen

Für die Exportsubventionen konnten ausdrückliche transparente Regelungen getroffen werden. Die abschließende Auflistung der Subventionsformen und die ausdrückliche Bezifferung der Senkungsverpflichtungen enthält Art 9 AoA.⁶⁴

d) Friedensklausel

Zusätzlich zu den genannten Verpflichtungen aus dem AoA findet sich in Art. 13 AoA eine bedeutende verfahrensrechtliche Regelung. Diese besagt, dass während des Durchführungszeitraums, der gem. Art. 1 (f) AoA erst am 31.12.2003 auslief, keine Ausgleichsmaßnahmen oder WTO-Streitbeilegungsverfahren eingeleitet werden durften, die interne Stützungsmaßnahmen oder Exportsubventionen betrafen.⁶⁵ Im Zusammenhang mit der 10. Ministerkonferenz in Bali einigten sich die Mitgliedstaaten zumindest auf eine Verlängerung der Friedensklausel für Maßnahmen der Vorratshaltung von Nahrungsmitteln zum Zwecke der Versorgungssicherheit bis zur 11. Ministerkonferenz.⁶⁶

e) Besondere und differenzierte Behandlung der Entwicklungsländer

Um den verschiedenen, in der WTO vertretenen Interessen gerecht zu werden, folgt das AoA wie andere WTO-Übereinkommen gem. Art. 15 und Art 16. AoA einer besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern. Diese drängen in der WTO auf besonderen Schutz und eine verbindliche Liberalisierungsverpflichtung der Industriestaaten, insb. aufgrund der großen Bedeutung des Handels mit Agrarprodukten für viele Entwicklungsländer als bedeutendste Einnahmequelle. Diesen Ländern verbleibt ein längerer Zeitraum von 10 Jahren zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen. Die am wenigsten entwickelten Länder sind von Senkungsverpflichtungen ganz befreit.⁶⁷

f) Verhältnis zu anderen Übereinkommen

Für den Fall einer Normenkollision legt Art. XVI.3 WTO-Ü den Vorrang des WTO-Ü gegenüber sonstigen multilateralen Übereinkommen fest.⁶⁸ Das Verhältnis der einzelnen Übereinkommen wird durch den völkerrechtlichen Grundsatz der Vermutung für konfliktfreies Nebeneinander von Rechtsnormen geprägt.⁶⁹ Grundsätzlich gelten alle WTO-Übereinkommen über den Warenverkehr auch für die Landwirtschaft. Bei Widersprüchen gehen jedoch die Bestimmungen des Landwirtschaftsabkommens vor.⁷⁰

63 *Prieß/Pitschas*, in: Prieß/Berrisch, (Hrsg.) WTO-Handbuch, München 2003, S. 186.

64 *Hoda/Gulati*, WTO Negotiations on Agriculture and Developing Countries, Baltimore 2007, S. 31; *Tangermann*, in: Meilke/Josling (Hrsg.) Handbook of International Food and Agricultural Policies III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 76.

65 *Tietje*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 105.

66 General Council: Decision of 28 November 2014, WT/L/939, Public stockholding for food security purposes, 27. November 2014.

67 *Jessen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 38; vgl. auch *Jessen*, WTO-Recht und Entwicklungsländer, Berlin 2006, S.66.

68 *Göttsche*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 5 Rn. 11.

69 WTO, Indonesia-Automobile Industry, panel v. 23.7.1999, WT/DS54 para 14.28.

70 *Tietje*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 42; *Brink*, in: Meilke/ Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 270.

3. Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen

Zusätzlich zu den Regelungen zum Agrarhandel im AoA besteht im SPS-Übereinkommen die Möglichkeit, gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen zur Sicherung der Lebensmittelsicherheit zu ergreifen.⁷¹ Das Übereinkommen regelt bspw. die Anwendung des GATT 1994, insb. der Ausnahmvorschrift Art. XX b), sowie die Durchsetzung der Betreibung einer Gesundheitsschutzpolitik für die Mitgliedstaaten. Die WTO-Mitglieder sind verpflichtet, ihre SPS-Maßnahmen durch objektive wissenschaftliche Nachweise zu rechtfertigen, um einer nicht nachprüfaren emotionalen Argumentation zur Durchsetzung protektionistischer Maßnahmen vorzubeugen.⁷² Das SPS-Übereinkommen stellt eine *lex specialis* zum GATT dar.⁷³

4. Übereinkommen über technische Handelshemmnisse

Weitere Regelungen zum Schutz des Agrar- und Lebensmittelmarktes legt das TBT-Übereinkommen für Agrarprodukte und Lebensmittel im Hinblick auf technische Standards fest, sofern es nicht um einen dem Gesundheitsschutz dienenden Standard geht. Andernfalls wäre das SPS-Übereinkommen anwendbar.⁷⁴

5. Schutzmaßnahmen des GATT

Um den Gefahren, die ein liberalisierter Agrarhandel mit sich bringen kann, zu begegnen, insb. die inländischen Märkte vor zu hoher Konkurrenz zu schützen, können im heutigen GATT im Wesentlichen Schutzmaßnahmen gegen bestimmte rapide ansteigende Einfuhren, Ausgleichmaßnahmen gegen subventionierte und Antidumpingmaßnahmen gegen gedumpte Einfuhren getroffen werden.⁷⁵

a) Anti-Dumping-Maßnahmen

Anti-Dumping-Maßnahmen richten sich üblicherweise gegen "unfaire" Einfuhren. Sie finden ihre Grundlage in Art. VI GATT und sind das am häufigsten gebrauchte Instrument zum Schutz des Handels. Unter Dumping ist eine Preisdiskriminierung zwischen Heimat- und Exportmarkt durch Private zu verstehen. Führen die gedumpten Einfuhren zu einer Schädigung des entsprechenden Wirtschaftszweigs, können die Behörden des Einfuhrlandes Anti-dumpingmaßnahmen, meist in Form von Antidumpingzöllen erheben. Nach Art. VI GATT ist Dumping zu verurteilen, wenn es eine bedeutende Schädigung eines Wirtschaftszweigs im Einfuhrland verursacht, bzw. zu verursachen droht. Ein konkretes Verbot besteht allerdings nicht.⁷⁶

b) Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen

Das SCM entwickelte sich aufgrund des nur rudimentären Regelungsgehalts der Art. VI

71 *Kamann*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 213.

72 *Kamann*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 214,215.

73 *Tietje*, in: Tietje (Hrsg.), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2015, § 3 Rn. 109.

74 *Jessen*. In: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 18 Rn. 1.

75 *Berrisch/Düerkop*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 338.

76 *Berrisch/Düerkop*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 338, 339; *Nowak*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 13 Rn. 3.

und XVI GATT und dient der Disziplinierung bestimmter Subventionspraktiken der WTO-Mitglieder.⁷⁷ Zur Zeit der Geltung der Friedensklausel stellte das AoA eine Ausnahme zum strengeren SCM dar. Diese Einschränkung ist nun allerdings abgelaufen und beide Übereinkommen stehen derzeit nebeneinander. Gem. Art. 21.1 AoA gilt das SCM als Bestandteil des Anhang 1 A vorbehaltlich des AoA.⁷⁸ Grundsätzlich wird das AoA als *lex specialis* gegenüber dem SCM betrachtet, sofern die entscheidenden Normen des AoA tatsächlich gegenüber den Normen des SCM eine höhere Spezialität aufweisen.⁷⁹

6. Landwirtschaft in RTAs

Vereinbarungen in Bezug auf den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten finden sich auch in RTAs. RTAs sind Verträge zwischen Staaten einer bestimmten Region zum Abbau von Handelshemmnissen.⁸⁰ Sie haben im Laufe der letzten Jahre enorm an Bedeutung gewonnen und sind mittlerweile zu einem Hauptbestandteil des Welthandels für alle WTO-Mitglieder geworden.⁸¹ Bei RTAs gewähren Mitglieder eines regionalen Integrationsverbunds einander im Rahmen bilateraler Abkommen Vorteile, die sie gerade nicht auf Drittstaaten erstrecken wollen und die Barrieren über die WTO-Ebene hinaus abbauen können. Grund dafür ist, dass sich Maßnahmen zur Handelsliberalisierung im regionalen Bereich zwischen wenigen Vertragsparteien leichter aushandeln lassen und sich Interessen von Mitgliedstaaten innerhalb eines regionalen Integrationsverbundes oft unproblematischer vereinbaren lassen.⁸² Für die Landwirtschaft bieten RTAs den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Handelsstreitigkeiten auf einer bilateralen Ebene anzugreifen.⁸³ Die meisten RTAs enthalten weitere Zollsenkungen, durch die den Mitgliedern ein begünstigter Marktzugang gewährt wird. Ein wichtiges Beispiel für ein bilaterales Handelsabkommen stellt TTIP zwischen Europa und den USA dar. Umstritten sind im Rahmen von TTIP insb. Themen wie europäische Lebensmittelsicherheit, Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz.

Art. XXIV:5 GATT erklärt RTAs als Ausnahme vom Meistbegünstigungsgrundsatz anhand der Grundtypen Zollunion und Freihandelszone als grundsätzlich zulässig.⁸⁴ Innerhalb einer Freihandelszone wird eine vollständige Liberalisierung des Warenverkehrs zwischen den Vertragsparteien ermöglicht, wobei jeder Staat seine Zollsätze gegenüber Drittstaaten behält. Zollunionen legen über die Freihandelszone einen

77 Nowak, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 13 Rn. 3.

78 Brink, in: Meilke/ Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 270; Bartels, The Relationship between the WTO Agreement on Agriculture and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures in: University of Cambridge Faculty of Law Legal Studies, 2015, S.3, 10-11.

79 *United-States-Upland Cotton (AB)*, WTO-Report of the Appellate Body v. 03.03.2005, WT/DS267/AB/R.

80 Boysen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 31 Rn. 1.

81 Acharya, Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System, Cambridge 2016, S. 1; Minhoff, in: Härtel (Hrsg.), Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch, Baden-Baden 2017, S. 143.

82 Grant, in: Meilke/Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 97; Minhoff, in: Härtel, Wege der Ernährungswirtschaft – global, regional, europäisch, Baden-Baden 2017, S. 143.

83 FAO, The Treatment of Agriculture in the Regional Trade Agreements, 29. Oktober 2017, <<http://www.fao.org/3/a-i8010e.pdf>> [03.09.2018, 15:59].

84 Grant, in: Meilke/Josling (Hrsg.), Handbook of International Food and Agricultural Policies, III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 94.

gemeinsamen Außenzoll fest.⁸⁵ RTAs sind gem. der Rechtfertigungstatbestände des Art. XXIV GATT zulässig, wenn das Abkommen "annähernd den gesamten Handel" erfasst, gegenüber Drittstaaten im Vergleich zum status quo ante insgesamt keine höheren Handelsschranken errichtet werden und die getroffenen Maßnahmen für die Schaffung des regionalen Integrationsübereinkommens erforderlich sind.⁸⁶

D. Spannungsfeld zwischen Ernährungssouveränität und WTO-Recht

I. Spannungsfeld zwischen den Regelungen der WTO und dem Konzept der Ernährungssouveränität

Die verschiedenen Interessen der Vertreter des Konzepts der Ernährungssouveränität und der WTO stehen sich diametral gegenüber. Auf der einen Seite strebt die Welthandelsordnung nach internationalem Welthandel, der wiederum Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Frieden bewirken soll, um Zugang zu Lebensmitteln durch den Abbau von Handelshemmnissen erreichen zu können. Auf der anderen Seite fordern die Befürworter des Konzepts der Ernährungssouveränität regionale Produktion und Konsum statt globalen Handel. Grundsätzlich streben beide Konzepte das Ziel an, den Welthunger zu verringern, wenden allerdings völlig unterschiedliche Methoden an. Das Konzept der Ernährungssouveränität fordert bspw., Ernährung und Landwirtschaft aus dem internationalen Handel grundsätzlich auszuschließen und den Mitgliedstaaten die Freiheit einzuräumen, ihre Ernährungspolitik demokratisch selbst zu bestimmen, was zur Folge hätte, dass jeder Staat beliebig protektionistisch handeln dürfte.⁸⁷ In der WTO hingegen existieren die bereits erörterten Übereinkommen, die einen Handel mit Agrargütern regulieren und Protektionismus eindämmen sollen. Die Forderung der Ausnahme aus internationalen Freihandelsabkommen wird insb. seit der Debatte um TTIP laut.

Weiterhin fordert das Ernährungssouveränitäts-Modell eine ausschließliche Subventionierung im Agrarbereich von Familienunternehmen oder Subventionen, die der Direktvermarktung, der Einkommensunterstützung, dem nachhaltigen Anbau sowie der Forschung zugutekommen.⁸⁸ Subventionen spielen in der Landwirtschaft im geltenden WTO-Recht nach wie vor eine große Rolle. In Deutschland wurden allein im Jahr 2018 knapp 1,8 Milliarden Euro investiert.⁸⁹ Subventionen, die der Direktvermarktung dienen, sind im AoA unter den in Art. 6.5 festgelegten Kriterien zugelassen. Interne

85 *Boysen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 31 Rn. 4-5.

86 *Boysen*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 31 Rn. 29.

87 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 12; McMichael, Global Development and the Corporate Food Regime, 2005, S. 292.

88 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 12.

89 Bundesministerium der Finanzen, 26. Subventionsbericht-Kurzfassung, Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2015 bis 2018, S. 17 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-09-21-subventionsbericht-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=7> [05.09.2018, 11:09].

Stützungsmaßnahmen sind im Rahmen von Green-Box Maßnahmen in den in Anhang 2 AoA aufgeführten Arten zulässig, worunter gem. Abs. 2 allgemeine Dienstleistungen, z.B. Forschung, Schädlings- und Krankheitsbekämpfung sowie Ausbildung gehören. Subventionen zur Einkommensunterstützung sind ebenfalls als Green-Box Maßnahmen gem. Abs. 6 als nicht produktionsbezogene Einkommensstützung, die völlig unabhängig von Produktion sein müssen, oder gem. Abs. 7 als finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an Einkommensversicherungen und anderen Einkommenssicherungsprogrammen zulässig, wenn der Einkommensverlust mindestens 30 % gegenüber den vergangenen drei Jahren beträgt und die Kompensation weniger als 70 % des Einkommensverlusts beträgt. Für die Höhe der Zahlungen ist ausschließlich das Einkommen maßgebend, Produktion und Preise dürfen keine Kriterien sein. Erhält ein Erzeuger gleichzeitig Zahlungen als Hilfe bei Naturkatastrophen im Sinne des Abschnitt 8, darf die Summe der Zahlungen den Einkommensverlust nicht voll ausgleichen.⁹⁰ Subventionen zur Förderung von nachhaltigem Anbau sind im Rahmen von Zahlungen zur Förderung von Umweltprogrammen gem. Abs. 12 möglich. Außerdem gehören gem. Abs. 13 Zahlungen im Rahmen von Regionalbeihilfeprogrammen zu den Maßnahmen der Green-Box, die allerdings nur Erzeugern benachteiligter Regionen zugutekommen. Diese Art der Subventionierung fördert nicht speziell Kleinbauern, wie von der Bewegung der Ernährungssouveränität gefordert, sondern dient der Förderung von Bauern, die unter erschwerten Produktionsbedingungen arbeiten.

Fraglich ist, ob eine Subventionierung kleinbäuerlicher Betrieb durch Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung im Sinne des Art. 6.2 AoA möglich ist, die aus übergeordneten entwicklungspolitischen Erwägungen von der Senkungsverpflichtung freigestellt sind. In Betracht kämen hier Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebsmittel, die Erzeugern mit geringem Einkommen oder mit geringen Ressourcen allgemein zur Verfügung stehen. Voraussetzung wäre allerdings, dass es sich nicht um spezifische interne Stützungsmaßnahmen handelt, sondern solche, die aufgrund objektiver Kriterien gewährt werden.⁹¹ Die Spezifität einer Subvention bestimmt sich nach Art. 2 SCM. Bei einer Subvention kleinbäuerlicher Betriebe könnte es sich um eine unternehmensspezifische Subvention im Sinne des Art 2.1 SCM handeln. Eine solche ist anzunehmen, wenn die zuständige Behörde oder die gesetzliche Grundlage, auf der die Behörde handelt, ausdrücklich nur ganz bestimmten Unternehmen einen Anspruch auf die Subventionierung gewährt.⁹² Dabei sind objektive Kriterien oder Bedingungen solche wirtschaftlicher Art, die neutral sind und bestimmte Unternehmen gegenüber anderen nicht bevorzugen, wie z.B. die Zahl der Beschäftigten oder die Größe des Unternehmens.⁹³ Mit einer Subventionierung von ausschließlich landwirtschaftlichen Familienunternehmen würden familiengeführte Unternehmen unterstützt werden. Zwar sagt die Tatsache, dass es sich um einen Familienbetrieb handelt, nicht zwangsläufig etwas über die Größe des Unternehmens oder die Zahl der Beschäftigten aus, allerdings würden Betriebe allein aufgrund der Familienführung

90 *Reichert*, in: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V./Germanwatch e.V. (Hrsg.), EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WTO-Agrarabkommen, Februar 2005, S. 8.

91 *Prieß/Pitschas*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 186.

92 *Pitschas*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 457.

93 Siehe Fußnote Nr. 2 zu Artikel 2 Abs. 1 Buchstabe b) des Subventionsübereinkommens.

gegenüber landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht als Familienbetrieb geführt werden, bevorzugt werden. Dies würde eine Diskriminierung darstellen. Eine Diskriminierung hat zur Folge, dass eine Subvention als unspezifisch einzuordnen ist.⁹⁴ Damit wäre die Spezialität bei einer Subventionierung nur von Familienbetrieben nicht gewahrt und könnte als Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung im Sinne des Art. 6.2 AoA nicht durchgesetzt werden. Die Forderungen in Bezug auf Subventionen sind im geltenden WTO-Recht nicht umsetzbar.

Das Konzept der Ernährungssouveränität spricht sich außerdem gegen die Übernahme der Verantwortung für die weltweite Landwirtschaft durch private Unternehmen wie Monsanto, Bayer, Nestle, BASF u.a. aus, die im Zusammenhang mit landwirtschaftlicher Produktion stehen.⁹⁵ Aktuell spielen solche privaten Unternehmen bisher eine große Rolle in der globalen Landwirtschaft. Im Rahmen der "Grünen Revolution" kauften viele Bauern Saatgut der großen Saatgutkonzerne, das Herbizid resistent ist. Der Einsatz privatisierten Saatguts sollte der Stärkung der Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft, der Erhöhung der Exporte und der Hungerbekämpfung dienen. Es wurde mit einer Verringerung der Betriebskosten, der Umweltverschmutzung und einer gesteigerten Qualität der Lebensmittel geworben. Diese Hybridzüchtungen sind derart verändert, dass die erste Ernte bei optimaler Versorgung einen 15-30% höheren Ertrag abwirft, die nächste Generation des Saatguts allerdings eine Vielzahl unterschiedlicher Pflanzenformen hervorbringt. Ein Nachbau mit modernen Hybriden ist meist nicht möglich, was einem „eingebauten“ Sortenschutz gleichkommt. Um die Erträge auf hohem Niveau zu halten, sind die Bauern gezwungen, jedes Jahr neues Saatgut zu kaufen. Kritiker bemängeln Qualitätsverlust, hohe Preise, eine zunehmend eingeschränkte Sortenvielfalt und eine Abhängigkeit von großen Saatgutkonzernen. Viele Bauern kauften dieses Saatgut und begaben sich, um weiterhin hohe Erträge zu erzielen, in eine Abhängigkeit zu den Chemiekonzernen.⁹⁶

Viele Forderungen von Vertretern des Konzepts der Ernährungssouveränität sind so im geltenden WTO-Recht nicht vorgesehen.

II. Durchsetzung der Forderungen im bestehenden WTO-Recht

Fraglich ist, ob die Forderungen der Vertreter des Konzepts der Ernährungssouveränität, die bisher keinen Eingang in das bestehende WTO-Recht gefunden haben, grundsätzlich mit diesem vereinbar wären oder ob diese Forderungen nur bei Modifizierung des WTO-Rechts durchsetzbar wären.

94 *Pitschas*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 460.

95 *Fladvad*, Topologien der Gerechtigkeit. Eine politisch- geographische Perspektive auf das Recht auf Ernährungssouveränität in Bolivien, Kiel 2017, S. 14; McMichael, Global Development and the Corporate Food Regime, 2005, S. 284, 292.

96 *Andrioli*, Privatisierung von Saatgut: Wem gehört die Landwirtschaft, 2004, S. 2 <<https://www.attac-netzwerk.de/magdeburg/themen/andrioli-saatgut/>> [05.09.2018, 15:21].

I. Ausnahmeregelungen und Rechtfertigungstatbestände zur Durchsetzung der Forderungen

Innerhalb der WTO bestehen diverse weitere Ausnahmevorschriften und Rechtfertigungstatbestände, bei Vorliegen derer Tatbestandsvoraussetzungen Ausnahmen von den bestehenden Regelungen vorgenommen werden können.

Fraglich ist, ob eine generelle Ausnahme der Landwirtschaft aus dem Freihandel mit WTO-Recht vereinbar wäre. Dies könnte gegen die Rechtsprinzipien der WTO verstoßen. Leitmotiv des GATT ist eine Liberalisierung des internationalen Handels durch den Abbau von Handelshemmnissen, um dadurch eine Öffnung der Märkte für grenzüberschreitenden Handel zu erreichen.⁹⁷ Wenn die Landwirtschaft grundsätzlich aus dem Regelungsbereich der WTO fallen würde, könnte dies die Errichtung nichttarifärer Handelsbeschränkungen sowie eine willkürliche Subventionierung durch die Mitgliedstaaten zum Schutz der heimischen Märkte bedeuten. Dies steht dem Leitmotiv des GATT entgegen und könnte einen Verstoß gegen das Prinzip der Offenheit der Märkte aus Art. XI GATT darstellen.⁹⁸ Dieses Prinzip besagt, dass als handelsbeschränkende Maßnahmen nur Zölle, Steuern und andere Abgaben zugelassen sind, und verbietet mengenmäßige Import- und Exportbeschränkungen.⁹⁹ Würden Mitgliedstaaten mehr protektionistische Maßnahmen in Bezug auf den Handel mit landwirtschaftlichen Produkten ergreifen, dürften sie, um nicht gegen das Prinzip der Offenheit der Märkte zu verstoßen, nur Zölle, Steuern und andere Abgaben zulassen. Mengenmäßige Beschränkungen allerdings wären zu unterlassen. In Betracht käme die Anwendung einer Ausnahme des Prinzips der Offenheit der Märkte nach Art. XXIV GATT, der nach allgemeiner Auffassung als Ausnahmevorschrift Mitgliedern das Abweichen von Verpflichtungen aus dem GATT gestattet.¹⁰⁰ Allerdings darf die Ausnahmeregelung nicht gegen das Ziel der Handelsliberalisierung verstoßen.¹⁰¹ Das Liberalisierungskonzept als schrittweiser Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen beruht auf der Idee, dass der internationale Handel Beschränkungen nur auf der quantitativ und qualitativ niedrigsten Stufe unterliegt.¹⁰² Eine Ausnahme der Landwirtschaft aus dem Regelungsbereich der WTO könnte allerdings eine quantitativ und qualitativ hohe Beschränkung des internationalen Handels darstellen und mithin gegen das Prinzip der Handelsliberalisierung verstoßen. Eine Abweichung nach Art XXIV GATT ist nicht anzunehmen.

In Betracht käme außerdem das Eingreifen eines Rechtfertigungsgrundes gem. Art. XX GATT, der unter Umständen auch Maßnahmen zulässt, die gegen das Prinzip der offenen Märkte verstoßen. Diese Ausnahmetatbestände sind eng auszulegen.¹⁰³ Als solche kommen gem. b) Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von

97 *Bender*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 9.

98 *Tietje*, in: *Tietje* (Hrsg.), *Internationales Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage, Berlin 2015, S. 181.

99 *Berrisch*, in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, München 2003, S. 114.

100 *Appellate Body*, *Turkey-Textiles*, WT/DS34/AB/R, 1999, Rn. 34.

101 *Bender*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 45-47.

102 *Göttsche*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden 2010, § 5 Rn. 39.

103 *Berrisch*, in: *Prieß/Berrisch* (Hrsg.), *WTO-Handbuch*, München 2003, S. 139.

Menschen, Tieren und Pflanzen in Betracht, worunter auch nach allgemeiner Auffassung der Umweltschutz zu fassen ist.¹⁰⁴ Fraglich ist, ob eine generelle Ausnahme der Landwirtschaft als eine Maßnahme zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu behandeln ist. Die Befürworter des Konzepts der Ernährungssouveränität sehen in einem liberalisierten Agrarhandel die Gefahr, dass viele Menschen keinen ausreichenden Zugang zu Lebensmitteln haben, und damit die Unter- und Mangelernährung insb. der ländlichen Bevölkerung zunehmen könnte, was insb. auf mangelnden Zugang zu landwirtschaftlichen Gütern zurückführbar sei. Außerdem soll die Qualität der Lebensmittel aufgrund von GMOs, Fleischkonsum aus Massentierhaltung, industriell hergestellten Lebensmitteln, einer jahrelangen Subventionierung von Getreide, Fleisch, Milch und Zucker sowie einer Verwendung von Pestiziden in der Landwirtschaft abgenommen haben, was sich auf die Gesundheit der Bevölkerung insb. auch im Rahmen von vermehrt auftretender Adipositas ausgewirkt habe.¹⁰⁵ Nach Auffassung der Befürworter der Ernährungssouveränität gefährde der globale Agrarhandel und die bereits erörterten damit einhergehenden Folgen die Gesundheit und im schlimmsten Fall das Leben der Menschen. Des Weiteren führe der Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft zu einer Verschmutzung von Boden und Trinkwasser sowie zu schwerwiegenden Verlusten der Artenvielfalt und habe somit negative Auswirkungen auf die Umwelt.¹⁰⁶ Allerdings ist nicht unbestritten, ob eine Beschränkung des Agrarhandels der Erhaltung der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen würde und damit in den Schutzbereich des Art. XX b) GATT fällt. Die Befürworter der Liberalisierung sehen in dem regulierten Agrarhandel, wie oben erörtert, eine Möglichkeit, den Welthunger zu reduzieren und friedliche Bande zwischen den Ländern zu knüpfen. Dies ist insb. mit den agrarpolitischen Zuständen bis zur Gründung der WTO zu erklären. Regierungen griffen stark in die inländischen Märkte für Agrarprodukte ein, boten hohe Preisunterstützungen und Subventionen unter enormen Zugangsbeschränkungen. Internationale Marktpreise befanden sich auf einem sehr niedrigen Niveau und der Handelsverkehr war verzerrt. Beziehungen zwischen eigentlich friedlichen Staaten verfinsterten sich über den Handelsspannungen mit Agrarprodukten.¹⁰⁷ Diese Defizite sollten durch das AoA beseitigt werden und ein fairer Handel mit den für Alle wichtigen Agrarprodukten geschaffen werden. Zwar werden auf der Welt ausreichend Lebensmittel produziert, um die Weltbevölkerung zu ernähren, allerdings sind diese sehr ungerecht verteilt.¹⁰⁸ Um den Menschen ausreichenden Zugang zu diesen Lebensmitteln zu bieten, sehen die Befürworter der Handelsliberalisierung einen weltweiten Handel und Austausch als erforderlich an. Ein Ausschluss der Landwirtschaft könnte, ausgelöst durch staatlichen Protektionismus, zu einer Ernährungsunsicherheit führen, die weitreichende Folgen, insb. für die weniger

104 *Berrisch*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 141.

105 *Choplin, Strickner, Trouvé*, Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien 2011, S. 16-18.

106 Human Rights Council/United Nations, Report of the Special Rapporteur on the right to food, A/HRC/34/48 New York 2017, S. 9.

107 *Tangermann*, in: Meilke/Josling (Hrsg.) Handbook of International Food and Agricultural Policies, III International Trade Rules for Food and Agricultural Products, Singapore 2018, S. 67.

108 *Choplin, Strickner, Trouvé*, Ernährungssouveränität. Für eine andere Agrar- und Lebensmittelpolitik in Europa, Wien 2011, S. 16.

entwickelten Staaten, haben könnte. Die WTO schützt alle WTO-Mitglieder und bietet den Rahmen, die Interessen und Rechte der WTO-Mitglieder unabhängig von ihrer Größe und politischen Bedeutung zu schützen. Außerdem entscheidet sie im Konsens und gibt insb. den Entwicklungsländern die Möglichkeit, sich zu widersetzen.¹⁰⁹. Grundsätzlich sind hier die Chancen und Möglichkeiten der Handelsliberalisierung hervorzuheben. Zwar sind die Bedenken der Vertreter der Ernährungssouveränität in Bezug auf den Schutz von Gesundheit, Leben, Tieren und der Umwelt durchaus berechtigt, allerdings hat eine Handelsliberalisierung im globalen Kontext wohl mehr Vorteile als eine protektionistische landwirtschaftliche Handelspolitik. Auch wenn die WTO-Rechtsordnung generell und insb. der Landwirtschaftssektor nach wie vor vieler Entwicklungen bedarf, ist ein genereller Ausschluss der Landwirtschaft aus dem GATT keine Alternative. Eine solche dient nicht der Erhaltung der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen und fällt damit nicht in den Schutzbereich des Art XX b) GATT. Mithin liegt ein Verstoß gegen das Prinzip der Offenheit der Märkte aus Art. XI GATT vor. Die Forderung der Vertreter des Konzepts der Ernährungssouveränität nach einem generellen Ausschluss der Landwirtschaft aus dem Regelungsbereich der WTO ist mit geltendem WTO-Recht nicht vereinbar.

Allerdings führt das WTO-Recht Maßnahmen auf, die bei Vorliegen wissenschaftlicher Belege für Gesundheitsverletzungen nach dem SPS-Übereinkommen ergriffen werden können.

Fraglich ist, ob die Landwirtschaft, wenn schon nicht aus dem Regelungsbereich der WTO generell, aus RTAs ausgeschlossen werden könnte. Dies würde, wie oben erörtert, gegen das Prinzip der Offenheit der Märkte verstoßen. Ein Ausschluss wäre mithin nur dann gerechtfertigt, wenn Art. XXIV GATT auch Verstöße gegen andere Rechtsprinzipien des GATT rechtfertigen könnte. Im Fall *Turkey-Textiles* entschied der Appellate Body, dass sich Art. XXIV GATT auch auf andere Verstöße als Rechtfertigungsgrund anwenden lasse, sofern der entsprechende Verstoß *conditio sine qua non* für das RTA und die den Verstoß begründende Maßnahme anlässlich der Gründung dessen erlaubt ist.¹¹⁰ Allerdings gilt auch hier, dass die Maßnahme nicht gegen das Ziel der Handelsliberalisierung verstoßen darf.¹¹¹ Ein Ausschluss der Landwirtschaft aus RTAs führt ebenfalls zu einer Handelsbeschränkung und verstößt mithin gegen das Ziel der Handelsliberalisierung. Eine entsprechende Ausnahme ist daher nicht möglich. Eine Ausnahme der Landwirtschaft aus RTAs ist nicht ersichtlich. Auch diese Forderung der Vertreter der Ernährungssouveränität ist so im geltenden Recht nicht umsetzbar.

Mitgliedstaaten können GATT-Verpflichtungen aus Gründen der Wahrung der nationalen Sicherheit gem. Art. XXI GATT suspendieren, wenn sie dem Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen dienen, womit üblicherweise politische und militärische Interessen gemeint sind.¹¹² Diese Maßnahmen beinhalten allerdings keine Maßnahmen zum Schutz der regionalen Landwirtschaft und können mithin nicht zur Durchsetzung von ernährungssouveränen Forderungen herangezogen werden.

109 Vgl. BT-Drs. 15/5201, 2005, S. 2.

110 Appellate Body, *Turkey-Textiles*, WT/DS34/AB/R, 1999, Rn 45.

111 *Bender*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Handbuch des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 45-47.

112 *Berrisch*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 155.

Möglicherweise könnte eine Ausnahme der Landwirtschaft aus dem Regelungsbereich aufgrund des Übereinkommens über Schutzmaßnahmen gerechtfertigt sein. Dieses Übereinkommen soll Situationen ausgleichen, in denen durch die Liberalisierung des Welthandels einzelne Wirtschaftsbereiche unverhältnismäßig hoch belastet wurden. Bei den Schutzmaßnahmen handelt es sich um solche des Art. XIX GATT, die als erhöhte Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen ergehen. Allerdings dürfen solche Schutzmaßnahmen nach Art 2.1 erst dann verhängt werden, wenn positiv festgestellt worden ist, dass die betreffende Ware den Wirtschaftszweig tatsächlich unverhältnismäßig belastet und ein Schaden entstanden ist oder unmittelbar bevorsteht. Sollten in einem Land diese Voraussetzungen vorliegen, könnte es Schutzmaßnahmen ergreifen.¹¹³ Diese möglichen Maßnahmen stellen einen Weg dar, die inländische Landwirtschaft im Sinne der Idee der Ernährungssouveränität zu schützen. Allerdings bedeuten auch diese Maßnahmen keine grundsätzliche Rechtfertigung einer vollständigen Ausnahme aus der Liberalisierung.

Gegen Dumping können sich Mitgliedstaaten mithilfe von Preisverpflichtungen im Sinne des Art 8 ADÜ, vorläufigen Maßnahmen gem. Art 7 ADÜ und endgültigen Antidumping-Zöllen gem. Art 9 ADÜ wehren.¹¹⁴ Weitere Ausnahmen zum Schutz der inländischen Landwirtschaft sind für landwirtschaftliche Erzeugnisse vorgesehen, die in den Listen mit der Kennzeichnung "SSG" versehen sind. Um eine Verringerung der Abhängigkeit der Bauern von privatisiertem Saatgut der großen Saatgutkonzerne zu unterstützen, könnte eine vermehrte Subventionierung der landwirtschaftlichen Betriebe in Frage kommen. Dies steht im Einklang mit der Forderung, Familienbetriebe zu subventionieren, was im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung im Sinne des Art. 6.2 AoA erfolgen könnte. Zuletzt gibt es für WTO-Mitglieder die Möglichkeit, eine befristete Ausnahmegenehmigung (waiver) ihrer GATT-Verpflichtungen zu erlangen. Ein waiver kann unter beliebigen Umständen und in verschiedenen Situationen gewährt werden und ist nicht auf ein Regelungsziel oder eine Maßnahme festgelegt.¹¹⁵ Allerdings stellen sie nur befristete Ausnahmegenehmigungen dar und sind demnach nicht geeignet, grundsätzlich einen Handel von Agrarprodukten zu beschränken.

Das WTO-Recht sieht diverse Ausnahme- und Rechtfertigungstatbestände vor, mit denen den Risiken und Gefahren der globalen Handelsliberalisierung begegnet werden soll. Eine grundsätzliche Ausnahme der Landwirtschaft aus dem Regelungsbereich der WTO ist mit geltendem WTO-Recht allerdings aktuell nicht durchsetzbar.

2. Die besondere Stellung der Entwicklungsländer

La Via Campesina als eine Bauernbewegung aus dem globalen Süden sowie die daraus entstandenen Gruppen und Bewegungen treten mit der Forderung nach Ernährungssouveränität für Bauern aus dem globalen Süden ein. Die WTO versucht, der Stellung der Entwicklungsländer und deren wirtschaftlichen und humanitären Interessen in besonderer Weise gerecht zu werden. Wie bereits erörtert, nehmen

113 *Berrisch*, in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 480-482.

114 Näheres siehe: *Berrisch/Düerkop* in: Prieß/Berrisch (Hrsg.), WTO-Handbuch, München 2003, S. 369.

115 *Bender*, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 94.

Entwicklungsländer insb. im AoA eine besondere Stellung ein. Allein 2008 befanden sich in den WTO- Verträgen 155 Bestimmungen, die eine Sonder- bzw. Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern vorsahen. Darunter fallen Bestimmungen zur Erweiterung der Handelsmöglichkeiten, zum Schutz der Interessen, Übergangsfristen, Hilfen und Bestimmungen in Bezug auf Entwicklungsländer.¹¹⁶ Dazu existiert u.a. die sog. „enabling clause“.¹¹⁷ Diese entwicklungspolitische Ermächtigungsklausel gestattet den Mitgliedstaaten, Handelspräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer zu gewähren, die den anderen Mitgliedern nicht zuteilwerden. Dabei müssen diese Handelspräferenzen allen Entwicklungsländern, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, gewährt werden.¹¹⁸ Da die meisten Bestimmungen nicht verpflichtender Natur sind, können sich die betroffenen Länder nicht im Wege eines Streitbeilegungsverfahrens darauf berufen.¹¹⁹ Dies bedeutet, dass zwar viele Bestimmungen existieren, die eine besondere Behandlung der Entwicklungsländer vorsehen, allerdings nehmen wenige Entwicklungsländer diese aufgrund hoher Kosten und fehlendem Fachwissen in Anspruch.¹²⁰

Grundsätzlich steht die besondere Behandlung der Entwicklungsländer im Einklang mit den Ideen der Ernährungssouveränität. Allerdings sind diese Maßnahmen aus genannten Gründen nicht ausreichend, um den Schutz der Entwicklungsländer zu gewährleisten. Für eine ausreichende Förderung sind weitere Reformen nötig. Dafür kämen z.B. Maßnahmen in Betracht, die die individuellen Bedürfnisse des einzelnen Mitgliedstaates berücksichtigen, ohne dass diese Maßnahme allen Mitgliedstaaten zuteilwerden müsste.

III. Alternativen für den Agrarhandel

Mangels eines Konsenses sowohl zwischen der WTO und den Vertretern der Ernährungssouveränität als auch innerhalb der WTO im Allgemeinen stellt sich die Frage nach Alternativen und Modifikationen. Als eine mögliche Alternative steht die Eingliederung einer "development box" bzw. einer "food security box" als Ergänzung zu den bisher eingeführten Boxen zum Abbau interner Stützungsmaßnahmen in bestehendes WTO- Recht zur Debatte. Entwicklungsländer sollen nicht durch WTO-Recht daran gehindert sein, die Produktion für Grundnahrungsmittel im eigenen Land zu fördern, die Beschäftigungsmöglichkeiten in ländlichen Regionen zu sichern und die Kleinbauern vor subventionierter Konkurrenz aus industrialisierten Staaten zu schützen.¹²¹ Gefordert werden eine Ausnahme der Grundnahrungsmittel vom liberalisierten Welthandel sowie mehr Unterstützung für die inländische Produktion von

116 Steiner, Entwicklungsländer in der WTO, in: Verfassung und Recht in Übersee/ Law and Politics in Africa, Asia and Latin America, Vol. 41, 2008, S. 343.

117 Sacher, Freihandelsabkommen und WTO-Recht – der Peru- Agricultural-Products- Fall, in: Tietje/Kraft (Hrsg.), Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, Heft 139, Dezember 2015, S. 12.

118 Bender, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 10 Rn. 45.

119 Steiner, Entwicklungsländer in der WTO, in: Verfassung und Recht in Übersee/ Law and Politics in Africa, Asia and Latin America, Vol. 41, 2008, S. 343.

120 Weltentwicklungsbericht 1999/2000, Globalisierung und Lokalisierung, Frankfurt am Main 2000, S. 65.

121 Jessen, in: Hilf/Oeter (Hrsg.), WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 39.

Entwicklungsländern. Weiterhin soll die Sicherstellung der Ernährungssicherheit zur Wahrung der Sicherheit in Art. XXI GATT verankert werden.¹²² Dabei ist allerdings z.B. die Festlegung von Maßnahmen, die die Interessen der ärmsten Länder durchsetzen sollen, unklar. Jedoch könnte eine Ausnahme zumindest der Grundnahrungsmittel einen praktikablen Kompromiss zwischen der Forderung nach vollständiger Ausnahme der Landwirtschaft und dem liberalisierten landwirtschaftlichen Handel darstellen.

Weitere Reformvorschläge beinhalten eine Erweiterung des Art 6.2 AoA, der die internen Unterstützungsmaßnahmen zusammenfasst, die Entwicklungsländer nicht in die Berechnung ihres laufenden AMS einbeziehen müssen.¹²³ Allerdings verfolgen auch die Entwicklungsländer untereinander nicht zwingend einheitliche Ziele, was Verhandlungen über Reformen schwierig gestaltet.¹²⁴

E. Fazit

Das Konzept der Ernährungssouveränität beinhaltet diverse Forderungen politischer Art für eine Verbesserung der Situation, in der sich die Weltwirtschaft insb. in Bezug auf den Handel mit Lebensmitteln momentan befindet. Im aktuellen WTO-Recht, welches u.a. das Ziel eines liberalen Welthandels verfolgt, finden sich Ausnahmen und Rechtfertigungstatbestände, mithilfe derer einige dieser Forderungen durchgesetzt und verwirklicht werden könnten.

Beispielhaft aufgeführt wurden die Möglichkeit der Umsetzung der Subventionierung bestimmter Teilgebiete und die Suspendierung von Verpflichtungen aus in Art. XX oder XXI GATT genannten Gründen oder zum Schutz einzelner Wirtschaftsbereiche. Weiterhin besteht die Möglichkeit der Erlangung von befristeten Ausnahme-genehmigungen zur partiellen Aussetzung bestimmter GATT-Verpflichtungen sowie Ausnahmen zur Ergreifung von Maßnahmen gegen Dumping. Für Entwicklungsländer gibt es diverse Ausnahmen, um deren besondere Stellung innerhalb der WTO zu schützen. Mit derartigen Maßnahmen und Ausnahmen in Bezug auf die Richtlinien, an welchen sich der Welthandel orientiert, kann sowohl die regionale Landwirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten gestärkt, als auch der Welthandel an sich gefördert werden.

Die Möglichkeit einer generellen Ausnahme der Landwirtschaft aus der WTO im Allgemeinen oder speziell aus der Verwendung von RTAs ist nicht ersichtlich. Ein protektionistischer Bereich innerhalb der WTO für Agrarprodukte widerspricht dem Prinzip der Offenheit der Märkte und der Liberalisierung des Welthandels. Zwar wird von Kritikern die Gefährdung von Gesundheit und Leben der Menschen durch die Auswirkungen des liberalisierten Agrarhandels vermutet, jedoch darf nicht übersehen werden, dass die WTO jene liberalisierenden Maßnahmen insb. ergreift, um diese Rechtsgüter zu schützen. Eine Abwendung vom liberalisierten Welthandel könnte u.U. weitreichende Gefahren für die Ernährungssicherheit der Menschen bedeuten, die im Falle einer Dere-

122 WTO-Dok.G/AG/NG/W/13, 2000.

123 *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO- Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 39.

124 *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels*, Baden-Baden 2010, § 17 Rn. 40.

gulierung des Agrarhandels mit gänzlich neuen Schwierigkeiten, wie dem plötzlichen Ausschluss aus internationalen Märkten, konfrontiert wären. Der Welthandel beruht auf dem Prinzip des fortwährenden Austausches, das nur schwerlich zu durchbrechen, geschweige denn rückgängig zu machen ist. In diesem Rahmen besitzt der Handel mit Lebensmitteln einen derart hohen Stellenwert, dass Änderungen innerhalb dieses Systems eine Rechtsunsicherheit bzw. Lebensmittelunsicherheit zur Folge hätten, die in den Ländern verheerende Auswirkungen haben könnten.

Es gibt viele Regelungen in der WTO, die die Möglichkeit bieten, Forderungen im Sinne der Ernährungssouveränität durchzusetzen. Allerdings bedürfen auch diese Regelungen einer Konkretisierung, um einen gerechteren Handel zu gewährleisten. Die Verhandlungen bzgl. der landwirtschaftlichen Regelungen in der WTO beschreiben einen langen Prozess, der geprägt ist von Kompromissen zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern.

Das Konzept der Ernährungssouveränität ist ein politisches und kein normatives Prinzip, das nicht ohne weiteres in bestehendes Recht umgesetzt werden kann. Die Annäherung der verschiedenen Interessen ist eine Herausforderung, der sich die Akteure während der langen Verhandlungen zu stellen versuchten. Viele Kompromisse sind bereits geschlossen und für einige Ziele ist der Weg schon geebnet. Es ist Aufgabe der Regierungen der einzelnen Mitgliedstaaten, sich für die Umsetzung dieser Ziele einzusetzen.