

§ 9 Agrardumping

Als ein Beispiel für die Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht wird die Praxis reicherer Staaten angeführt, den Export inländischer Agrarerzeugnisse zu verbilligten Preisen zu ermöglichen. Nach dem Recht der Welthandelsorganisation bezeichnet der Begriff des „Dumpings“ die Ausfuhr von Waren unterhalb des Normalpreises, der sich nach dem Inlandspreis, dem Preis eines vergleichbaren Drittmarkts oder den tatsächlichen Herstellungskosten richtet. In diesem Kapitel soll der Begriff des Agrardumpings in einem weiteren Sinne verstanden werden. Er steht für die Verursachung von „unfairen“ Agrarpreisen, die so niedrig sind, dass Menschen, die in der Landwirtschaft tätig sind, keine ausreichenden Einkünfte mehr erzielen können, um sich und nahestehende Personen mit angemessener Nahrung zu versorgen. In diesem Sinne machen NGOs und kritische Stimmen in der Wissenschaft vor allem die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union für Billigexporte von Agrargütern verantwortlich, die inländische Erzeugnisse in „Entwicklungsländern“ aus dem Markt drängen und zu gravierenden Einkommensverlusten bei lokalen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern führen. Olivier de Schutter, der frühere Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, sieht in jeder starken Subventionierung, die Billigexporte zu Lasten lokaler Produzierender ermöglicht, eine Verletzung des Rechts auf Nahrung:

Where a state heavily subsidises agricultural products which are exported by economic actors based under its jurisdiction, thus crowding out the local producers in the receiving market, this should be treated as a violation of the right to food by the exporting country, since it constitutes a threat to food security in the importing state.¹

In diesem Kapitel werden die komplexen Ursachen und Folgen von Agrardumping für die Nahrungssicherheit in ärmeren Ländern aus Sicht des Rechts auf Nahrung beleuchtet. Zuerst wird gefragt, in welchem Maße Exportsubventionen Agrardumping verursachen und deshalb menschenrechtswidrig sein könnten (A). Sodann wird am Beispiel der europäischen Zuckermarktordnung gefragt, inwieweit ganze Fördersysteme Billigexporte

1 De Schutter 2009c (oben § 8 Fn. 65), S. 45.

te verursachen und deshalb gegen die transnationale Achtungspflicht verstoßen (B).² Daraufhin wird auf die Möglichkeit eingegangen, das bestehende WTO-Streitbeilegungsverfahren gegen Agrardumping zu nutzen (C). Schließlich wird anhand der Einkaufspraktiken deutscher Supermärkte im internationalen Bananenhandel nach der Verantwortung von Einzelhandelsunternehmen für Agrardumping gefragt und die Bedeutung des Wettbewerbsrechts zur Durchsetzung „fairer Agrarpreise“ ergründet (D).

A. Exportsubventionen

Die Subvention des Exports von Agrargütern stellt eine besonders wettbewerbsverzerrende staatliche Förderung dar, die verbilligte Ausfuhren ermöglicht und damit die Landwirtschaft anderer Länder schädigt. Sie zielen darauf ab, die Differenz zwischen inländischem Preis und dem Weltmarktpreis auszugleichen, um der an sich nicht konkurrenzfähigen eigenen Agrarwirtschaft den Zugang zu internationalen Märkten zu verschaffen. Auch weil das WTO-Agrarabkommen lediglich eine partielle Pflicht zur Abschaffung von Ausfuhrzuschüssen vorsieht,³ bleibt zu fragen, ob diese Form der Agrarsubventionen gegen die Menschenrechte von Erzeugerinnen und Erzeugern in ärmeren Ländern verstoßen kann. Jean Ziegler hält Agrarexportsubventionen generell für abträglich, wenn sie Ausfuhren in Agrarstaaten betreffen.⁴ Billigimporte gefährden das Recht von Bäuerinnen und Bauern auf ein ausreichendes Auskommen, das aus dem Recht auf Selbsternährung, dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und dem Recht auf Berufsfreiheit abgeleitet werden kann.⁵

I. Schädigungsnachweis

In einem Menschenrechtsverfahren käme es darauf an, nachzuweisen, dass ein bestimmtes Programm der Exportsubventionierung das Recht auf Nahrung in anderen Ländern beeinträchtigt. Anders als im Fall direkter Eingriffe, z.B. in Form von Landvertreibungen, wirken sich Exportsubventio-

2 Zur Menschenrechtsbindung der EU oben § 8 A II 3 (S. 268).

3 Oben § 7 B I 3 (S. 243).

4 Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 35.

5 Oben § 5 C II (S. 213).

nen mittelbar zu Lasten von Bäuerinnen und Bauern in ärmeren Ländern aus. Sie können lokale Erzeugerinnen und Erzeuger schädigen, weil sie sowohl deren Marktanteile verringern als auch die Preisentwicklung des betroffenen Agrarprodukts dämpfen können.

1. Feldstudien

Die Schädigung inländischer Erzeugerinnen und Erzeuger durch Billigimporte, die auf Ausfuhrerstattungen beruhen, könnte durch Feldstudien nachgezeichnet werden. In diesem Sinne hat die sog. „Reisstudie“ (2007), die sich mit den Auswirkungen von Importfluten in Ghana, Honduras und Indonesien befasste, Pionierarbeit geleistet.⁶ Untersucht wurden die sozio-ökonomischen Folgen des Agrardumpings auf mikroökonomischer Ebene mit Blick auf betroffene Reisbäuerinnen und -bauern. Betrachtet wurden jeweils lokale Gemeinden, die hauptsächlich vom Reisanbau leben.⁷ Anhand von Gruppenbefragungen und Einzelinterviews mit Gemeindevorstehern, Bäuerinnen und Bauern, Mühlenbetreibern und Marktfrauen wurde ermittelt, wie sich die lokalen Märkte in Folge der Importfluten entwickelt haben.⁸ Somit konnte z.B. hinsichtlich der ghanaischen Gemeinde Dalun nachgewiesen werden, dass der eingeführte Reis den lokalen Verkaufsmarkt beherrscht und zum Absinken der Erzeugerpreise geführt hatte, ohne dass die Produktionskosten im selben Maße zurückgegangen waren.⁹ Wenngleich die genauen Einkommensverluste der betroffenen Reisbäuerinnen und -bauern mangels repräsentativer Umfragen nicht eindeutig bestimmt werden konnten,¹⁰ sahen es die Verfasserinnen und Verfasser der „Reisstudie“ als erwiesen an, dass die geringeren Marktanteile und Verkaufspreise der Hauptgrund für den Hunger in der Gemeinde waren.¹¹

6 Paasch, A. (Hrsg.), Garbers, F. & Hirsch, T. (2007): Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien aus Ghana, Honduras und Indonesien.

7 Ebd., S. 22.

8 Ebd.

9 Ebd., S. 46.

10 Ebd., S. 45.

11 Ebd., S. 47.

2. Kausalität

Die „Reisstudie“ bezieht zugleich zur Frage Stellung, ob und inwieweit andere Faktoren neben den Importfluten den Rückgang des Einkommens der Reisproduzierenden verursacht haben. Eine menschenrechtliche Verantwortung wird nicht nur den Exportstaaten (USA, Thailand etc.),¹² sondern zugleich den Importstaaten (Ghana, Honduras und Indonesien) zugeschrieben, die ihre Märkte geöffnet und ihre eigene Reiswirtschaft über Jahre vernachlässigt haben.¹³ Schließlich wird dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank zur Last gelegt, Strukturanpassungsmaßnahmen durchgesetzt zu haben, die eine Liberalisierung des Reissektors vorsahen.¹⁴ Die Schuld der Territorialstaaten und der beteiligten internationalen Einrichtungen ließe die menschenrechtliche Verantwortung der Exportstaaten jedoch nicht entfallen. Diese Ansicht ist überzeugend, denn die Billigimporte haben die Lage der kleinbäuerlichen Betriebe weiter verschlechtert.

Auch wenn die „Reisstudie“ sich mit den Folgen der Liberalisierung von Agrarmärkten befasst, könnte dieser Stichproben-Ansatz ebenfalls genutzt werden, um eine spezifische Korrelation zwischen dem wirtschaftlichen Niedergang bäuerlicher Betriebe und bestimmten Exportprogrammen aufzuzeigen. Denn wie die „Reisstudie“ selbst bemerkt, werden Billigimporte häufig erst durch Ausfuhrsubventionen ermöglicht.¹⁵ Indes müsste, soweit eine direkte Beeinträchtigung nachgewiesen werden soll, der genaue Anteil der Schädigung benannt werden. Die „Reisstudie“ zeigt allein eine generelle Korrelation zwischen der Liberalisierung des Reismarktes, des Förderungsausfalls und den Billigimporten auf der einen Seite sowie dem Rückgang der Inlandspreise und Marktanteile lokal Produzierender auf der anderen Seite auf. Der Schaden, der den lokalen Reisbäuerinnen und Reisbauern allein durch die unfaire Verbilligung der Reisimporte entstanden ist, wird nicht beziffert.

12 Ebd., S. 30 u. 52 (Ghana), S. 76 (Honduras), S. 102 (Indonesien).

13 Ebd., S. 50 (Ghana), S. 74 (Honduras), S. 100 (Indonesien).

14 Ebd., S. 50 (Ghana), S. 76 (Honduras), S. 101 (Indonesien).

15 Ebd., S. 22.

3. Modellrechnungen

Der genaue Schadensumfang könnte anhand von Modellen ermittelt werden. So ließ die NGO Oxfam errechnen, dass die seit 2009 angestiegenen EU-Exportsubventionen für Milch zu erheblichen Einkommensverlusten bei Milchbäuerinnen und Milchbauern in Bangladesch geführt haben.¹⁶ Die Ausfuhrzuschüsse ließen aufgrund des hohen Marktanteils der Europäischen Union am Weltmilchmarkt (rund 17%) das internationale Preisniveau absinken. Diese negative Entwicklung habe sich in fallenden Erzeugerpreisen in Bangladesch niedergeschlagen. Das Ergebnis, wonach das Einkommen eines gewöhnlichen Milchbetriebs in Bangladesch zwischen 7 bis 16% gesunken sei, beruht allerdings auf einer empirischen Unterstellung: So wird vorausgesetzt, dass die EU-Ausfuhrzuschüsse in Höhe von 5 Cent pro Liter den Weltmarktpreis um 2,5 Cent (17,5 auf 15 Cent pro Liter) absinken lassen.¹⁷

4. Vorhersehbares Risiko

Wäre eine Klage gegen Exportsubventionen mangels Nachweisbarkeit einer kausalen Schädigung folglich von vornherein aussichtslos? Generell kann eine Unterlassenspflicht mit Blick auf die transnationale Schutzdimension angenommen werden, wenn eine Handlung die Nahrungssicherheit in anderen Ländern erheblich gefährdet.¹⁸ Dieser Maßstab ist überzeugend, soweit eine Menschenrechtsklage nicht auf Erlangung individuellen Schadensersatzes, sondern auf ein schlichtes Unterlassen ausgerichtet ist. Der Nachweis einer erheblichen Gefährdung durch Exportsubventionen könnte in diesem Fall durch einen Zweiklang aus makro- und mikroökonomischen Analysen erbracht werden. So könnten die Ergebnisse eines ökonomischen Modells, das die Auswirkungen bestehender Ausfuhrsubventionen auf das Einkommen von Erzeugerinnen und Erzeugern in ärmeren Ländern errechnet, durch Feldstudien gestützt werden, die eingetretene Einkommensverluste in Folge von Billigimporten darlegen.

16 Oxfam Deutschland (2010): „Abgedrängt“: Niedrige Milchpreise treffen Ärmste am härtesten. Billigimporte von Magermilchpulver in Bangladesch, Anhang 1.

17 Siehe die von Oxfam in Auftrag gegebene Studie von *Hemme, T. & Mohammad, U.* (2009): Dairy Case Study: Bangladesh vs. the EU, Nr. 9.

18 Oben § 8 B III (S. 276).

II. Rechtfertigung

Ein Ausführprogramm, das die Nahrungssicherheit in einem Drittstaat gefährdet, könnte im Einzelfall gerechtfertigt sein. Das Ziel des Exportstaates, die eigene Landwirtschaft zu fördern, stellt kaum einen Rechtfertigungsgrund dar, denn der heimische Agrarsektor könnte ebenso durch andere Maßnahmen, die die Weltmarktpreise weniger beeinflussen, gefördert werden.

Exportsubventionen können zudem kaum als Beitrag zur Gewährleistung von Nahrungssicherheit im Importstaat angesehen werden. Denn billige Importfluten führen nicht automatisch zu sinkenden Lebensmittelpreisen, weil häufig wenige Unternehmen den Handel kontrollieren und Preisvorteile nicht an die Verbraucherinnen und Verbraucher weiterreichen.¹⁹ Außerdem könnten die für Exportsubventionen verwendeten Finanzmittel in einer weniger belastenden Weise eingesetzt werden. Gezielte Lebensmittelhilfen, die inländische Agrarprodukte verwenden, könnten ebenfalls den Zugang für ärmere Haushalte verbessern. Soweit mit negativen Folgen auf die Zugänglichkeit zu rechnen ist, soweit eine Exportförderung abrupt ausgesetzt wird, sollte der Ausführstaat in Absprache mit dem Importstaat eine schrittweise Ausstiegsstrategie entwickeln.²⁰

B. Die EU-Zuckerförderung

Eine Klage wegen Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht könnte sich nicht nur gegen einzelne exportstützende Programme, sondern gegen ein Fördersystem als Ganzes richten. Die Aussage- und Überzeugungskraft eines solchen Unterfangens soll am Beispiel der europäischen Zuckerförderung angedacht werden. Ohne Zölle und interne Stützungen würde sich der Anbau von Zuckerrüben im globalen Norden kaum lohnen. Zuckerrohr, das in vielen „Entwicklungsländern“ angebaut wird, gilt als doppelt so effiziente Zuckerquelle.²¹ Es wurde geschätzt, dass der globale Zuckerpreis in Folge einer weltweiten Liberalisierung um ca. 40% steigen

19 Paasch/Garbers/Hirsch 2007 (Fn. 6), S. 18.

20 Vgl. Kattau, S. (2015): WTO-Agrarrecht, EU-Agrarrecht und das Menschenrecht auf Nahrung, S. 310f. u. 517f.

21 Siehe Mitchell, D. O. (2005): Sugar Policies: An Opportunity for Change, in: Aksoy/Beghin (eds.), Trade and Developing Countries, S. 146ff.

würde.²² Vor diesem Hintergrund hat Wouter Vandenhoele (2007) die EU-Zuckermarktordnung, die hohe Einfuhrzölle, interne Preisstützungen und Exportbeihilfen für die europäische Zuckerwirtschaft vorsieht, als menschenrechtswidrig bezeichnet.²³ Sie sei unvereinbar mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard von Zuckerrohrproduzentinnen und -produzenten sowie ihren Angestellten im globalen Süden, die durch Billigimporte aus dem Markt gedrängt würden.²⁴

I. Pflicht zur Liberalisierung?

Sandra Kattau spricht sich für eine menschenrechtskonforme Interpretation des WTO-Agrarabkommens aus und sieht die Mitglieder als verpflichtet an, soweit wie möglich, auf Exportsubventionen zu verzichten und interne Stützungsmaßnahmen sowie Importzölle signifikant zu senken, um die Importabhängigkeit von „Entwicklungsländern“ zu verringern und damit ihre Nahrungssicherheit zu verbessern.²⁵ In diesem Sinne hat Brasilien 2004 ein Streitbeilegungsverfahren wegen der damaligen EU-Zuckermarktordnung erwirkt und den Abbau von Subventionen eingefordert.

1. Das WTO-Verfahren „EU Sugar Subsidies“

Durch die ursprüngliche Zuckermarktordnung hatte sich die EU trotz ihres komparativen Kostennachteils gegenüber wärmeren Regionen zum zweitgrößten Netto-Exporteur entwickelt.²⁶ So lagen die Einfuhren im Jahr 2005 bei lediglich 2,3 Mio. Tonnen, während sich die Ausfuhren auf 7,5 Mio. Tonnen beliefen und zu einem Drittel durch Exportsubventionen gefördert wurden.²⁷ Da die EU in ihrer Verpflichtungsliste zum WTO-Agrarabkommen versprochen hatte, ab 2004 höchstens 1,27 Mio. Tonnen Zucker mit Ausfuhrbeihilfen zu stützen, bewirkte Brasilien die Einrich-

22 Ebd., S. 158.

23 Vandenhoele, W. (2007): “Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU sugar Policy”. In: *Nordic Journal of International Law* 76, S. 73f.

24 Ebd., S. 92.

25 Kattau 2015 (Fn. 20), S. 525ff.

26 Mitchel 2005 (Fn. 21), S. 152f.

27 Europäischer Rechnungshof (2010): Hat die Zuckermarktreform ihre wichtigsten Ziele erreicht?, Rn. 4.

tung eines Streitbeilegungsverfahrens. In seinem Bericht warf das Panel der EU eine Quersubventionierung ihrer Zuckerausfuhren und eine massive Überschreitung der zulässigen Jahreshöchstgrenzen vor.²⁸

Die EU-Marktordnung unterschied drei Zuckerarten.²⁹ Für den sog. „A-Zucker“ wurden im Rahmen einer Produktionsobergrenze³⁰ Interventionspreise für Zuckerrüben und raffinierten Zucker festgelegt, die bis zu drei Viertel über dem Weltmarktniveau lagen und im inländischen Markt wie Mindestpreise wirkten.³¹ Der sog. „B-Zucker“ bezeichnete eine festgelegte Menge an Importzucker, der im Einklang mit dem Zucker-Protokoll³² zu Garantiepreisen aus bestimmten Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP-Staaten) eingeführt wurde.³³ Schließlich stand der sog. „C-Zucker“ für die Produktionsmenge, die über die Förderquote von „A-Zucker“ hinaus ging und exportiert werden musste.³⁴

Das Panel stellte fest, dass der aus AKP-Staaten eingeführte „B-Zucker“ nicht von der Senkungspflicht ausgenommen sei, so dass bei seiner Ausfuhr aus der EU von dieser ebenfalls die Grenze an zulässigen Ausfuhrbeihilfen beachtet werden müsse.³⁵ Sodann urteilte das Panel, dass sämtliche Ausfuhren von „C-Zucker“ als subventionierte Exporte im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. (c) des WTO-Agrarabkommens einzustufen seien.³⁶ Die Marktordnung bewirke eine Exportförderung, weil die europäischen Zuckerbetriebe überschüssige „C-Zuckerrüben“ unterhalb der Produktionskosten an europäische Zuckerfabriken verkaufen konnten,³⁷ der gewonnene „C-Zucker“ nur auf dem Weltmarkt verkauft werden durfte³⁸ und die EU aufgrund einer umfassenden Angebots- und Preiskontrolle die-

28 Panel, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Bericht vom 15.10.2004, WT/DS265/R, WT/DS266/& und WT/DS283/R.

29 Maßgeblich Verordnung (EU) Nr. 1260/2001 des Rates v. 19.06.2001 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker, ABl. L 178 v. 30.06.2001 S. 1.

30 Art. 10 VO 1260/2001.

31 Art. 2 i.V.m. Art. 7 VO 1260/2001.

32 Cotonou-Abkommen, v. 23.06.2000, Annex V, Protocol 3, Containing the Text of the Protocol 3 on ECP Sugar, appearing in the ACP-EEC Convention of Lomé signed on 28 February 1975.

33 Art. 4 I (b) u. Art. 35 bis 39 VO 1260/2001.

34 Art. 13 VO 1260/2001.

35 Panel, *EU Subsidies on Sugar*, Rn. 7.106 (7.183).

36 Ebd., Rn. 7.239 (7.340).

37 Ebd., Rn. 7.265.

38 Ebd., Rn. 7.277. u. 7.321.

se wettbewerbsverzerrende Praxis ermöglicht habe.³⁹ Die festgesetzten Preise für „A-Zucker“ würden als eine „cross subzidisation“ des überschüssigen „C-Zucker“ wirken.⁴⁰ Das Appellate Body stützte die Rechtsansicht des Panels⁴¹ und forderte die EU auf, ihre Zuckermarkordnung in Einklang mit dem WTO-Recht zu bringen.⁴²

2. Die reformierte Marktorordnung (2006)

In Folge der WTO-Entscheidung hat die EU ihre Marktorordnung 2006 reformiert.⁴³ Die Quote für den intern geförderten „A-Zucker“ und der diesbezügliche Referenzpreis (der an die Stelle des früheren Interventionspreises trat) wurden jeweils um rund ein Drittel gesenkt.⁴⁴

Vandenhoele hält die neue Marktorordnung dennoch für bedenklich, weil zu erwarten sei, dass sie die europäische Überschussproduktion nicht verhindere.⁴⁵ Nach Recherchen der NGO Actionaid waren die EU-Billigexporte dafür verantwortlich, dass allein 36.000 Produzierende in Swasiland ihre Lebensgrundlage verloren haben.⁴⁶ Die Union hat nunmehr jedoch die Einhaltung einer WTO-konformen Obergrenze für Zuckerexporte zugesagt, die nach dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien leicht über den ursprünglich im Rahmen des Agreement on Agriculture (1994) erlaubten Mengen liegt.⁴⁷

39 Ebd., Rn. 7.291 u. 7.331.

40 Ebd., Rn. 7.314.

41 Appellate Body, *European Communities – Export Subsidies on Sugar*, Berichte vom 28.04.2005, WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R und WT/DS283/AB/R.

42 Ebd., Rn. 347.

43 Verordnung (EU) Nr. 318/2006 des Rates v. 28.02.2006 über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker v. 20.02.2006, ABl. L 58/1 S. 39; ersetzt durch Verordnung (EU) Nr. 1234/2007 des Rates v. 22.10.2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. L 299 v. 16.11.2007 S. 1.

44 Vgl. Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 10.

45 Vandenhoele 2007 (Fn. 23), S. 80ff.

46 Actionaid International (2005): *Don't Make Poverty. What the G8 Should Do to Make Poverty History*, S. 22, zitiert von Vandenhoele 2007 (Fn. 23), S. 92 (Fn. 33).

47 Die zulässige Jahresausfuhrmenge liegt bei 1,35 Millionen Tonnen, Angaben der Europäischen Kommission, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/agriculture/sugar/index_en.htm>.

II. Privilegierung von LDCs?

Allerdings konnten die „am wenigsten entwickelten Länder“ von der aufgrund des Berichts des Appellate Body vorgenommene Reform der EU-Zuckermarktordnung bislang kaum profitieren. Aus Sicht des Rechts auf Nahrung sollte es jedoch weniger darauf ankommen, die Gruppe der „Entwicklungsländer“ an sich zu stärken. Maßgebliches Ziel sollte vielmehr die Verbesserung der Marktposition von kleineren Betrieben vor allem in den Least Developed Countries (LDCs) sein, die von Nahrungsunsicherheit bedroht sind. Aufgrund der derzeitigen Marktstruktur besteht keine ausreichende Garantie, dass gerade ärmere Staaten und marginalisierte Kleinbäuerinnen und Kleinbauern von undifferenzierten Marktliberalisierungen profitieren.

Deshalb haben NGOs wie Oxfam von der EU mit Blick auf Zucker auch keine einseitige Marktöffnung gefordert, die primär reicheren Anbauländern (namentlich Brasilien, Thailand und Australien) zu Gute käme.⁴⁸ Vielmehr wurde eine gezielte Förderung von LDCs wie Mozambique und Sambia angeregt, die über günstige Anbaubedingungen für Zucker verfügen und ein geringes Maß an wirtschaftlicher Entwicklung aufweisen.⁴⁹ Oxfam plädierte für eine signifikante Absenkung der internen Produktionsobergrenze sowie den Ausbau des bestehenden präferenziellen Marktzugangs für LDCs zu auskömmlichen Preisen.⁵⁰ Erst durch die Garantie „fairer Agrarpreise“ könnten die zuckerproduzierenden Länder unter den LDCs vom Marktzugang profitieren.

Statt die Quote des sog. „B-Zuckers“ zu Gunsten der zuckerproduzierenden AKP-Staaten zu erhöhen, entschloss sich die EU indes zu einem Systemwechsel. Im September 2007 kündigte die Union das Zucker-Protokoll, das die quotenmäßige Einfuhr von sog. „B-Zucker“ zu Garantiepreisen vorgesehen hatte.⁵¹ Nach dem Auslaufen der Übergangsperiode im September 2012⁵² profitieren die AKP-Staaten, die LDCs sind, nur noch

48 Watkins, K. (2004): *Dumping the World. How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries*, S. 41f.

49 Oxfam International (2004): *A Sweeter Future? The Potentials of EU Sugar Reform to contribute to Poverty Reduction in Southern Africa*, S. 36.

50 Ebd.

51 Beschluss des Rates v. 28.09. 2007, Az. 2007/627/EG.

52 Siehe Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 1528/2007 des Rates v. 20.12.2007 mit Durchführungsbestimmungen zu den Regelungen der Wirtschaftspartnerschaftsabkommen oder zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen führenden Abkommen für

vom „Alles Außer Waffen“-Programm bzw. als Nicht-LDCs von Zollpräferenzen, die in einem EU-Partnerschaftsabkommen vorgesehen sind.⁵³ Bislang machen die Zuckereinfuhren aus den LDCs mit rund 1.84 Millionen Tonnen im Wirtschaftsjahr 2011/12 um die Hälfte der Gesamtzuckerimporte aus.⁵⁴

III. Positionierung: Pflicht zur effektiven Exportbeschränkung

Aus der extraterritorialen Achtungspflicht ist generell das Gebot abzuleiten, dass Staaten, deren volkswirtschaftliche Stärke kaum von ihrer Landwirtschaft abhängt, den Export von Agrarerzeugnissen vermeiden sollten, die zu angemessenen Preisen und einer ausreichenden Menge in „Entwicklungsländern“, insbesondere in „den am wenigsten entwickelten Ländern“ hergestellt werden können.

Gegen eine generelle Liberalisierungspflicht spricht das legitime Interesse der EU, einen hohen Grad an Nahrungsautonomie zu bewahren. Zudem ist den Mitgliedstaaten das Recht zuzugestehen, ihren Bäuerinnen und Bauern, selbst wenn diese nicht international wettbewerbsfähig sind, ein ausreichendes Auskommen zu garantieren, soweit dadurch keine Billigexporte verursacht werden.

Mit Blick auf die EU und die Zuckermarktförderung hieße dies, dass die Union jedenfalls kein Netto-Exporteur sein sollte. In diesem Sinne ist die Umstrukturierung erfolgreich gewesen, weil sich die EU seit 2006 wieder zu einem Netto-Importeur von Zucker entwickelt hat.⁵⁵ Die interne Produktion deckt nur noch rund 85% des internen Bedarfs.⁵⁶ Zudem wurde die Gewährung von Exportsubventionen im Geschäftsjahr 2008/2009 eingestellt.⁵⁷

Waren mit Ursprung in bestimmten Staaten, die zur Gruppe der Staaten Afrikas, des karibischen Raums und des Pazifischen Ozeans (AKP) gehören, ABl. 348/1 v. 31.12.2007.

53 Vgl. European Commission (2013a): Evolution of the sugar imports in the European Union from LDC and ACP countries, COM(2013) 323 final, S. 3.

54 Ebd., S. 5.

55 Eurostat (2015): Agriculture, forestry and fishery statistics, 2014 edition, S. 86.

56 Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 56, Abbildung 4.

57 Verordnung (EG) Nr. 951/2008 der Kommission v. 26.09.2008 zur Festsetzung der Erstattungsbeiträge bei der Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse des Zuckersektors.

1. Das kommende Ende der Zuckerquote

Allerdings ist es angesichts des angekündigten Endes der Zuckermarktordnung fraglich, ob sich die EU nicht wieder zu einem gewichtigen Zuckerexporteur entwickeln könnte. Im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Förderzeitraum von 2014-2020 wurde festgelegt, das Quotensystem für Zucker im September 2017 auslaufen zu lassen.⁵⁸ Wie alle anderen Marktordnungen soll diese in das einheitliche Modell aus überwiegend „entkoppelten“ Direktzahlungen (1. Säule)⁵⁹ und Unterstützungsleistungen für ländliche Entwicklung (2. Säule)⁶⁰ überführt werden.

Damit soll die Zuckerförderung an die neue Marktlage angepasst werden.⁶¹ Angetrieben von der steigenden Nachfrage nach Ethanol zur Biokraftstoffgewinnung und Süßspeisen in Folge von Wohlstandsgewinnen ist der Weltzuckerpreis stark angestiegen. Im Januar 2010 lag dieser erstmals über dem EU-Referenzpreis.⁶² In den Folgejahren bestätigte sich dieser Trend: Auch der europäische Marktpreis lag über dem garantierten EU-Referenzpreis.⁶³

2. Direktzahlungen zur Umgehung von Exportbeschränkungen?

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung ist die bevorstehende Reform des Fördersystems problematisch, weil sie der europäischen Zuckerwirtschaft einen umfassenden Zugang zum Weltmarkt verschaffen soll.⁶⁴ Soweit die

58 Art. 124 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, ABl. 347/671 v. 20.12.2013.

59 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 347/608 v. 20.12.2013.

60 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den europäischen Landwirtschaftsfonds für Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 347/487 v. 20.12.2013.

61 Erwägungsgrund 115 der VO 1308/2013.

62 Europäischer Rechnungshof 2010 (Fn. 27), Rn. 54, Abbildung 3.

63 KOM 2013a (Fn. 53), Annex VIII.

64 Europäische Kommission, MEMO 13/621, GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte, v. 26.06.2013, S. 4.

Förderung auf Direktzahlungen umgestellt wird, ist die EU nicht verpflichtet, ihre Zuckerausfuhren mengenmäßig zu beschränken. Das Agreement on Agriculture setzt der Gewährung von „entkoppelten“ Direktzahlungen keine Schranken.⁶⁵ Im Verfahren „Upland Cotton“ (2005) hielt das Panel die von den USA gewährten „direct payments“, die an historische Produktionsleistungen von Baumwollproduzierenden anknüpften, nur deshalb für unvereinbar mit dem Agrarabkommen, weil ein Anspruch vom Nicht-Anbau bestimmter Pflanzen abhängig gemacht wurde.⁶⁶ Die WTO-Konformität der Direktzahlungen konnte durch die Streichung dieser „planting flexibility limitations“ wiederhergestellt werden.

Als besondere Form eines bedingungslosen Grundeinkommens für Landwirtinnen und Landwirte sind „entkoppelte“ Direktzahlungen jedoch mitnichten marktneutral. Wie das Panel festgehalten hat, erleichtern sie Investitionen, weil Betriebe aufgrund des geringeren Risikos der Zahlungsunfähigkeit einen verbesserten Zugang zu Krediten erhalten.⁶⁷ Außerdem können Betriebsprämien zur Bezahlung laufender Kreditzinsen und zur Tilgung von Schulden genutzt werden. Generell entfalten sie einen stabilisierenden Effekt. Sie wirken nur dann weniger handelsverzerrend, wenn sie übergangsweise gewährt werden.⁶⁸ Steigen die Agrarpreise, ermöglichen „entkoppelte“ Direktzahlungen Zusatzgewinne, weil sie nicht ein bestimmtes Preisniveau absichern, sondern ebenso in Zeiten hoher Preise ausgezahlt werden.⁶⁹

3. Fehlende Menschenrechtsfolgeprüfung

Bis heute fehlt eine Verträglichkeitsprüfung, welche die Folgen der Umstellung der Zuckermarktförderung auf die Landwirtschaft ärmerer Länder und die Rechte betroffener Zuckerwirtschaft, insbesondere hinsichtlich

65 Oben § 7 B I 2 (S. 242).

66 Panel, *United States – Subsidies on Upland Cotton*, Bericht vom 08.09.2004, WT/DS267/R, Rn. 7.388 (7.414), bestätigt durch Appellate Body, Bericht vom 03.05.2005, WT/DS267/AB/R, Rn. 322 (342).

67 Ebd., Rn. 7.1305 (Fußnote 1417).

68 Vgl. Weltbank 2008 (oben § 7 Fn. 29), S. 114; *Baffes J. & de Gorter, H.* (2005): Experience with Decoupling Agricultural Support, in: Aksoy/Beghin (eds.), *Agricultural Trade and Developing Countries*, S. 75.

69 Evangelischer Entwicklungsdienst und Brot für die Welt (2013): *Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union*, S. 3.

Kleinproduzierenden und Landarbeitenden abschätzt. Die Europäische Kommission hat die zu erwartenden Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik lediglich allgemein mit Bezug auf die Gruppe der „developing countries“ geprüft. Statt das zu erwartende Ausmaß an EU-Exporten mit Blick auf einzelne Erzeugnisse und die jeweiligen Folgen für die Marktposition einzelner Länder, einschließlich der „am wenigsten entwickelten Länder“ zu prognostizieren, zieht sich das Unionsorgan auf den Standpunkt zurück, dass entkoppelte Direktzahlungen keine marktverzerrende Wirkung hätten.⁷⁰ Da diese nunmehr 90% der internen Stützungen ausmachen, könne die neue GAP nicht mehr etwaige komparative Vorteile anderer Länder zu Nichte machen. Wenngleich die Kommission zu bedenken gibt, dass die Gewährung von „decoupled payments“ in einem großen Handelsraum wie der Union Auswirkungen auf die Weltmarktpreise haben könnte, hält sie Vorhersagen über wahrscheinliche Folgewirkungen für unmöglich und führt stattdessen aus:

impacts will vary depending on commodity, from country to country and from group to group (e.g. consumer vs. producer; urban vs. rural).⁷¹

Damit umgeht die Kommission die entscheidende Frage, ob sich die EU mit Blick auf sensible landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Zucker, die in effizienter und umfangreicher Weise in „Entwicklungsländern“ hergestellt werden, in Folge von Direktzahlungen wieder zu einem Netto-Exporteur entwickeln könnte.

C. Das WTO-Streitbeilegungsverfahren

In diesem Abschnitt wird gefragt, ob und inwieweit sich ein ärmeres WTO-Mitglied auf das Welthandelsrecht berufen könnte, um die eigene Landwirtschaft gegen Agrardumping anderer Staaten zu schützen.

70 European Commission (2011): Impact Assessment, Annex 12 – The Common Agricultural Policy towards and Development, SEC(2011) 1153 final/2, v. 20.10, S. 4f.

71 Ebd., S. 5.

I. Menschenrechtskonforme Auslegung

Grundsätzlich ist eine menschenrechtskonforme Auslegung des Welthandelsrechts einzufordern.⁷² Zwar haben das Panel und das Berufungsgremium bislang keine Stellung zur Frage bezogen, inwiefern die Menschenrechtsbindung der Mitglieder zu berücksichtigen ist.⁷³ Indes haben sich die Verfahrensbeteiligten bislang noch nicht auf die Menschenrechte berufen.⁷⁴ Nach den Verfahrensregeln sollen die Streitbeilegungsorgane bei der Interpretation des WTO-Rechts völkergewohnheitsrechtliche Auslegungsregeln anwenden.⁷⁵ Diese sind in der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) niedergelegt. Demnach ist bei der Auslegung eines Vertrages sein Zusammenhang zu beachten, wozu jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare Völkerrechtssatz zählt (Art. 31 III lit. c WVK). Das Panel hat im Verfahren „EC Biotech“ (2006) diese Bestimmung dahingehend interpretiert, dass ein internationaler Vertrag nur dann bedeutsam sei, wenn dieser von allen Mitgliedern ratifiziert wurde.⁷⁶ Demnach wäre der UN-Sozialpakt, an den sich etwa die Vereinigten Staaten von Amerika nicht gebunden haben, für die Auslegung des WTO-Rechts irrelevant. Die Beachtlichkeit des Rechts auf Nahrung lässt sich jedoch aus seiner gewohnheitsrechtlichen Geltung begründen. Das Panel hebt selbst hervor, dass zu einem Völkerrechtssatz i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. (c) WVK völkergewohnheitsrechtliche Normen zu zählen sind.⁷⁷ Da das „right to food“ gewohnheitsrechtlich gilt (§ 6), ist es bei der Auslegung des WTO-Rechts zu berücksichtigen.

72 Siehe *Mechlem, K.* (2006): “Harmonizing Trade in Agriculture and Human Rights: Options for the Integration of the Right to Food into the Agreement of Agriculture”. In: Max Planck UNYB 10, S. 127 (171ff.); Kattau 2015 (Fn. 20), S. 522ff.

73 Vgl. *Konstantinov, B.* (2011): Invoking the Right to Food in the WTO Dispute Settlement Process: The Relevance of the Right to Food to the Law of the WTO, in: Cordes/De Schutter (eds.), *Accounting for Hunger*, S. 229ff.

74 Konstantinov nennt nur ein Verfahren, in dem sich Indien anfänglich auf die Menschenrechte berufen hat, ebd., S. 230.

75 Art. 3 Abs. 2 Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU), Annex 2 to the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, U.N.T.S. Band 1869 Nr. 31874, S. 401.

76 Panel, EC Biotech, Berichte v. 29.09.2006, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.68ff.

77 Ebd., Rn. 7.67.

II. Rechtfertigung von Importbeschränkungen

Ein „Entwicklungsland-Mitglied“ könnte geltend machen, dass die Abwehr von Agrardumping notwendig ist, um inländische kleinbäuerliche Betriebe zu schützen.

1. Das Antidumping-Übereinkommen

Zuerst ist zu prüfen, ob Importbeschränkungen zu Gunsten der Nahrungssicherheit auf das Antidumping-Übereinkommen (ADÜ) gestützt werden könnten.⁷⁸ Das ADÜ konkretisiert die Vorschrift des Art. VI des General Agreements on Tariffs and Trade (GATT). Danach sind Antidumpingmaßnahmen erlaubt, soweit die Einfuhr von Dumpingwaren einen inländischen Wirtschaftszweig erheblich schädigt.

a. Dumping

Das betroffene Mitglied müsste zunächst eine Dumpingpraxis nachweisen. Dumping liegt vor, wenn ein Unternehmen ein Produkt unterhalb seines normalen Wertes auf den Markt eines anderen Landes bringt (Art. 2 ADÜ). Der Normalpreis bestimmt sich nach einem vergleichbaren Inlandspreis oder dem Preis eines vergleichbaren Produkts in einem repräsentativen Drittmarkt. Daneben sind die tatsächlichen Herstellungskosten (zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn) zu berücksichtigen. Nach Berechnungen des Institute for Agriculture and Trade Policy haben die Vereinigten Staaten von Amerika von 1990 bis 2003 beständig Agrarrohstoffe (Getreide, Soja und Baumwolle) weit unter den tatsächlichen Produktionskosten exportiert.⁷⁹ Auch die Europäische Union wurde bezichtigt, massenweise Weizen, Milchpulver und

78 Übereinkommen zur Durchführung des Art. VI des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, v. 12.04.1994, ABl. (EG) Nr. L 336/103, v. 23.12.1994 [im Folgenden: ADÜ].

79 Institute for Agriculture and Trade Policy (2005): WTO Agreement on Agriculture. A decade of dumping, United States dumping on agricultural markets.

weißen Zucker zu Preisen exportiert zu haben, die noch nicht einmal die Kosten für die inländische Erzeugung abdecken.⁸⁰

Ob sich ein „Entwicklungsland“ mit Hilfe des ADÜ gegen eine Dumpingpraxis wehren kann, hängt zunächst davon ab, ob dieses in der Lage ist, ein solche ausreichend zu dokumentieren. Verlangt werden durchgehende statistische Erhebungen über einen repräsentativen Zeitraum durch eine Behörde (Art. 3 ADÜ). Im Reis-Fall (2005), der Anti-Dumping-Maßnahmen Mexikos gegen US-Importe betraf, rügte das Panel, dass der Einfuhrstaat innerhalb von drei Jahren jeweils nur eine Periode von sechs Monaten ausgewertet hatte.⁸¹ Außerdem wurde Mexiko zur Last gelegt, keine gegenwärtige Dumpingpraxis nachgewiesen zu haben, weil sich die vorgelegte Untersuchung auf einen Zeitraum beschränkte, der bei ihrer Einleitung bereits 15 Monate zurücklag.⁸²

b. Erhebliche Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweiges

Selbst wenn es einem „Entwicklungsland“ gelingt, eine Dumpingpraxis nachzuweisen, muss es zudem beweisen, dass ein inländischer Wirtschaftszweig erheblich geschädigt wurde. Dieser Nachweis ist noch komplexer und setzt eine umfassende Sektorenuntersuchung voraus. Nach den Empfehlungen des Antidumping-Komitees sollte sich die Schädigungsanalyse auf einen Zeitraum von mindestens drei Jahren beziehen.⁸³ Im genannten Reis-Fall (2005) warf das Panel Mexiko vor, die behauptete negative Preisentwicklung durch die US-Einfuhren nicht substantiiert dargelegt zu haben.⁸⁴ Bereits im Zuckersirup-Fall (2000), der ebenfalls Anti-Dumping-Maßnahmen Mexikos gegen das nördliche Nachbarland betraf, hatte das Panel bestimmt, dass die im ADÜ zur Bestimmung eines Schadens

80 Green, D. & Griffith, M. (2002): Dumping on the Poor: The Common Agricultural Policy, the WTO and International Development.

81 Panel, *Mexico – Definitive Anti-Dumping Measures on Beef and Rice, Complaint with Respect to Rice*, Bericht v. 6.06.2005, WT/DS295/R, Rn. 7.86.

82 Ebd., Rn. 7.65.

83 Committee on Anti-Dumping Practices, Recommendation Concerning the periods of Data Collection for Anti-Dumping Investigations v. 5.05.2000, G/ADP/6.

84 Panel, *Mexico – Rice*, Rn. 7.116.

aufgeführten Wirtschaftsfaktoren⁸⁵ im Untersuchungsbericht vollumfänglich behandelt werden müssten,⁸⁶ was Mexiko versäumt habe.⁸⁷

c. Kleinproduzierende

Wie könnte der Nachweis erbracht werden, dass Kleinproduzierenden durch Billigimporte geschädigt werden? Der Begriff des „inländischen Wirtschaftszweigs“ umfasst alle inländischen Hersteller der gleichartigen Waren, soweit diese insgesamt einen erheblichen Teil ausmachen (Art. 4.1 ADÜ). Eine Berücksichtigung der negativen Folgen von „Dumping“ für kleinere Betriebe ist demnach zulässig, soweit diese zu einem Großteil für die Produktion des betroffenen Agrarzeugnisses verantwortlich sind. Dies dürfte jedenfalls mit Blick auf Grundnahrungsmittel in vielen „Entwicklungsländern“ der Fall sein.⁸⁸

Dennoch dürfte es ärmeren „Entwicklungsländern“ schwer fallen, eine spezifische Schädigungsanalyse durchzuführen, weil Wirtschaftsdaten über kleinere Betriebe, die ihre Waren meist auf lokalen Märkten absetzen, kaum verfügbar sind. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des ADÜ müsste es zulassen, einen Dumpingschaden von Kleinproduzierenden anhand unkonventioneller Methoden nachzuweisen zu dürfen.

Das Panel hat sich im Verfahren „Korea – Dairy“ (1999), das Importfluten von Milchpulver aus der EU betraf, zu der Frage geäußert, wie ein Schaden für die inländische Milchindustrie, die bezüglich der Rohmilchproduktion durch Kleinbetriebe geprägt war, hätte nachgewiesen werden können.⁸⁹ Der Prozess, den Korea verloren hat, verdeutlicht indes die praktischen Schwierigkeiten, eine Schädigung von Kleinbetrieben durch Importfluten (bzw. Dumping) zu ermitteln. Das Panel hielt den Ansatz, die Verluste des inländischen Wirtschaftszweiges anhand einer exemplarischen Analyse einzelner Kooperativen nachzuweisen, für ungenügend,

85 Art 3.4 ADÜ enthält sieben Faktoren zur Bestimmung des Schadens (z.B. tatsächliche und potenzielle Verringerung des Absatzes) und acht Faktoren, die Inlandspreise beeinflussen (z.B. Lagerbestände).

86 Panel, *Mexico – Anti-Dumping Investigation of High Fructose Corn Sirup (HFCS) from the United States*, Bericht v. 28.01.2000, WT/DS132/, Rn. 7.128.

87 Ebd., Rn. 7.142.

88 Oben § 3 C I 2 (S. 90).

89 Panel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, Bericht v. 21.06.1999, WT/DS98/R, Rn. 7.59ff.

weil Korea allein die Haushaltszahlen von zwei Produktionsgemeinschaften ausgewertet hatte.⁹⁰ Hinsichtlich der inländischen Arbeitsplatz- und Preisentwicklung rügte das Panel einen Ermittlungsausfall und ermunterte Korea, eigene Methoden zu entwickeln.⁹¹ Als Beispiel zur Ermittlung des Preisniveaus nannte das Gremium Stichprobenverfahren sowie die Berücksichtigung von Herstellungskosten.⁹²

d. Berücksichtigung positiver Effekte

Bei der Schadensanalyse müssen freilich ebenfalls positive Folgen, die Importfluten (einschließlich Dumpingimporte) für die inländische Wirtschaft verursachen, berücksichtigt werden. So hat das Panel im genannten Zuckersirup-Fall (2000) Mexiko vorgeworfen, nicht den gesamten Wirtschaftszweig untersucht zu haben.⁹³ Nach der FAO haben Importfluten in „Entwicklungsländern“ zwar zu niedrigen Inlandspreisen, zu Produktionshemmungen sowie zum Verlust von Marktanteilen des inländischen Agrarsektors beigetragen.⁹⁴ Andererseits seien verarbeitende Betriebe und Handelsunternehmen sowie die Verbraucher oftmals begünstigt worden.⁹⁵

Das ADÜ verlangt indes lediglich eine Schädigungsanalyse mit Blick auf die Hersteller der vergleichbaren Ware. Damit müsste allein ausgeschlossen werden, dass sich die Importfluten (bzw. Dumpingimporte) positiv auf größere Landwirtschaftsbetriebe ausgewirkt haben. Wie die FAO bemerkt, haben diese bislang erfahrungsgemäß lediglich in geringerem Maße als Kleinbetriebe unter Billigimporten gelitten.⁹⁶ Demnach steht das Gebot, positive Folgen von Importen zu berücksichtigen, dem Schädigungsnachweis kaum entgegen.

90 Ebd., Rn. 7.73f.

91 Ebd., Rn. 7.76 u. 7.82.

92 Ebd., Rn. 7.82 (Fußnote 442).

93 Panel, *Mexico – HFCS*, Rn. 7.160.

94 FAO (2011d): *Agricultural Import Surges in Developing Countries. Analytical framework and insights from case studies*, S. 115ff.

95 Ebd., S. 118.

96 Ebd., S. 119.

e. Kausalität und zusätzlicher Schaden

Ferner müsste ein kausaler Dumpingschaden nachgewiesen werden. Ein Nexus zwischen Dumping und Schaden ist zwar nicht schon dann zu verneinen, wenn andere Faktoren ebenfalls für den Niedergang des landwirtschaftlichen Sektors verantwortlich zu machen sind. Indes dürfen Schädigungen, die zur gleichen Zeit durch andere Faktoren verursacht wurden, nicht den gedumpten Einfuhren angelastet werden (Art. 3.5 ADÜ). Als relevante Faktoren nennt das ADÜ etwa den Umfang und die Preise nicht gedumpfter Einfuhren und die Produktivität des inländischen Wirtschaftszweiges. Nach Ansicht des Panels fehlt es an einem kausalen Schaden, soweit die inländischen Produkteure nicht in der Lage sind, einen erheblichen Anstieg der Nachfrage mit eigenen Erzeugnissen zu bedienen, so dass die Produktionslücke zwangsläufig mit (gedumpten oder nichtgedumpten) Importen geschlossen werden muss.⁹⁷

Damit wäre es ärmeren Ländern, deren Agrarsektor selbst mit marktüblichen Einfuhren nicht konkurrieren kann, faktisch kaum möglich, eine relevante Schädigung nachzuweisen. Nach FAO-Studien ist es angesichts der spärlichen Datengrundlage in vielen „Entwicklungsländern“ schwierig auszuschließen, dass eine Schädigung allein durch „import surges“ verursacht wurde.⁹⁸ Als andere erhebliche Faktoren werden die Besteuerung des Agrarsektors, mangelnde Infrastruktur und die Kürzung von Inputförderungen genannt.

f. Einschätzung

Die geschilderte Auslegung des Kausalitätserfordernisses ist aus Sicht des Rechts auf Nahrung zu kritisieren, weil sie es Mitgliedern, die ihre Landwirtschaftssektoren erst modernisieren müssen, um wettbewerbsfähig zu werden, verunmöglicht, sich gegen „Dumping“-Importe zur Wehr zu setzen. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des ADÜ müsste an dessen neunter Fußnote anknüpfen, die bestimmt, dass eine Schädigung schon dann anzunehmen ist, soweit die Errichtung eines inländischen Wirt-

97 So mit Blick auf das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen, Panel, *Korea – Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*, Bericht v. 21.06.1999, WT/DS98/R, Rn. 7.92.

98 FAO 2011d (Fn. 94), S. 119.

schaftszweigs durch Dumping erheblich verzögert wird.⁹⁹ Diese Formulierung sollte dahingehend gedeutet werden, dass die Ergreifung von Anti-dumpingmaßnahmen erlaubt ist, soweit dies zum Aufbau eines internen Agrarsektors zur Erreichung von Nahrungssicherheit förderlich ist.

Zu bedenken bleibt, dass fehlende institutionelle Kapazitäten in ärmeren Ländern als Grund gelten, weshalb diese auf bestehende Schutzmechanismen des WTO-Rechts, die umfangreiche Schädigungsanalysen voraussetzen, nicht zugreifen.¹⁰⁰ NGOs haben sich deshalb zu Recht für einen vereinfachten Anti-Dumpingmechanismus ausgesprochen.¹⁰¹

2. Schutzmaßnahmen gegen Importfluten

Zudem könnte sich ein „Entwicklungsland-Mitglied“ unter Berufung auf den Schutz der Nahrungssicherheit der eigenen Bevölkerung gegen Importfluten von Agrarprodukten zur Wehr setzen, die die heimische Landwirtschaft schwächen.

a. Das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen

Importbeschränkungen können auf das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen (SMÜ) gestützt werden.¹⁰² Dieses enthält eine offene Definition von Importfluten (vgl. Art 2 I SMÜ). Die FAO nimmt eine „import surge“ an, soweit die Einfuhren eines Agrarprodukts innerhalb von drei Jahren durchschnittlich um mindestens 30% gestiegen sind; sie hat zwischen 1980-2003 mehrere hundert Fälle mit Blick auf „Entwicklungsländer“ dokumentiert.¹⁰³

Das SMÜ macht die Zulässigkeit von Schutzmaßnahmen – ähnlich wie das ADÜ – indes vom Nachweis eines ernsthaften Schadens abhängig

99 Art. 3 ADÜ i.V.m. Fußnote 9: “Under this Agreement the term “injury” shall, unless otherwise specified, be taken to mean material injury to a domestic industry, threat of material injury to a domestic industry or *material retardation of the establishment of such an industry* and shall be interpreted in accordance with the provisions of this Article.” Eigene Hervorhebung.

100 IGWG 2005 (oben § 5 Fn. 195), Rn. 36.

101 Siehe EED & Brot für die Welt 2013 (Fn. 69), S. 5.

102 Agreement on Safeguards, v. 15.04.1994, ABl. (EG) L 336/184.

103 FAO (2006c): Brief on Import Surges – Issues, Oktober, table 2 (S. 3).

(Art. 2 I SMÜ). Ein „serious injury“ bedeutet eine erhebliche Verschlechterung der Lage eines inländischen Wirtschaftszweiges (Art. 4 I lit. a SMÜ). Da die Ergreifung von Gegenmaßnahmen gegen an sich zulässige Importe erlaubt ist, erhebt der Appellate Body erhöhte Anforderungen an den Schädigungsnachweis.¹⁰⁴ Deshalb dürfte es einem „Entwicklungsland“ kaum leichter als mit Blick auf das Anti-Dumping-Abkommen fallen, eine relevante Beeinträchtigung inländischer Agrarbetriebe nachzuweisen.

b. Besondere Schutzklausel

Die besondere Schutzklausel (Art. 5 Agreement on Agriculture) ermöglicht zwar die Erhebung von Schutzzöllen, ohne dass es auf einen Schadensnachweis ankommt. Indes enthält diese Bestimmung eindeutige Schwellenwerte. Die Importmenge muss sich innerhalb von drei Jahren um mehr als 105% vergrößern, um das Anheben von Zöllen bis zu einem Drittel des historischen Werts zu rechtfertigen (Art. 5 I lit. a, IV AoA). Ein Preisverfall liegt nur vor, soweit der Preis einer Importware unterhalb einer Preisschwelle liegt, die anhand historischer Einfuhrwerte zu bestimmen ist (Art. 5 I lit. b, V AoA). Generell wird eine Reform der besonderen Schutzklausel gefordert, um ärmeren Ländern einen vereinfachten Zugang und höhere Schutzzölle zu erlauben.¹⁰⁵

Schwierigkeiten bereitet die formelle Voraussetzung, wonach die Erhebung von Schutzzöllen von einer „Tarifizierung“ abhängig ist (Art. 5 I AoA). Da viele „Entwicklungsländer“ ihre Zugangsbeschränkungen bereits vor Abschluss der Uruguay-Runde in Zölle transformiert haben, können diese sich bei einer strengen Auslegung nur 22 „developing countries“ diesen Mechanismus beanspruchen.¹⁰⁶ Folglich haben nur sechs „Entwicklungsländer“ von der Schutzklausel bislang effektiven Gebrauch gemacht.¹⁰⁷

104 Appellate Body, *United States – Safeguard Measures on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb Meat*, Bericht v. 1.05.2001, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, US-Lamb, Rn. 124.

105 Vgl. etwa South Center (2008): *Controversial Points in the Discussion on Special Safeguard Mechanism (SSM) in the Doha Round*, Analytical Note SC/ AN / TDP /AG/7, November, S. 4ff.

106 Ebd., Rn. 5 u. 9.

107 Ebd., Rn. 9.

III. Anfechtung von Agrarbeihilfen aufgrund des Antisubventions-Übereinkommens

Statt eigene Schutzmaßnahmen einzuleiten, könnte ein „Entwicklungsland-Mitglied“ unter Berufung auf das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM)¹⁰⁸ den Abbau von Agrarbeihilfen reicherer Staaten verlangen. Die sog. „Friedensklausel“ (Art. 13 des AoA), die die Anwendbarkeit des SCM für Unterstützungsleistungen, die nach dem Agreement on Agriculture zulässig sind, ausschloss, ist bereits 2004 ausgelaufen.

1. Verbotene Subventionen

Hinsichtlich „verbotener Subventionen“ räumt das SCM dem AoA weiterhin einen Vorrang ein (Art. 3 I SCM). Mithin können Beihilfen, die nach dem WTO-Landwirtschaftsabkommen zulässig sind, nicht als illegale Subventionen eingestuft werden. Dies ist bedeutsam für die Bewertung von Exportbeihilfen, die eigentlich gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. (a) des SCM generell verboten sind. Soweit sich ein Mitglied hinsichtlich agrarspezifischer Ausfuhrförderungen gemäß dem AoA zur Senkung verpflichtet hat, sind Beihilfen unterhalb des Grenzwertes gegen Antisubventionsbeschwerden immunisiert.¹⁰⁹

2. Anfechtbare Subventionen

Mit Blick auf „anfechtbaren Subventionen“ fehlt hingegen eine eindeutige Vorrangregel. Verwiesen wird lediglich auf die „Stillhalteklausele“ des AoA (Art. 5 II u. 6 IX SCM). Damit können Subventionen, die nach dem AoA zulässig sind (einschließlich Exportbeihilfen) angefochten werden, soweit sie nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer Mitglieder

108 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM), v. 15.04.1994, ABL 1994 Nr. L 336 v. 23.12.1994, S. 156.

109 *Steinberg, R. H. & Josling, T. E.* (2003): “When the Peace Clause Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge”. In: 6 *Journal of International Economic Law*, S. 369 (378).

haben.¹¹⁰ Dies ist der Fall, soweit ein inländischer Wirtschaftszweig eines anderen Mitglieds geschädigt wurde (Art. 5 I (a) SCM).¹¹¹

a. Ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen Mitglieds

Eine relevante Beeinträchtigung ist zugleich anzunehmen, soweit eine ernsthafte Schädigung (*serious prejudice*) der Interessen eines anderen Mitglieds verursacht wird (Art. 5 I (c) SCM). Der Tatbestand ist erfüllt, wenn sich die Subventionen in einem erheblichen Preisdruck, Preisrückgang oder Absatzverlust auf demselben Markt auswirken (Art. 6 III (c), Alt. 1 SCM). Die Agrarsubventionen müssen sich mit Blick auf ein vergleichbares Agrarerzeugnis negativ auf die Marktanteile der Agrarwirtschaft eines anderen Mitglieds oder dämpfend auf die Preisentwicklung ausgewirkt haben.¹¹² Als relevanter Markt kann auf den Weltmarkt, den Inlandsmarkt oder einen Drittmarkt abgestellt werden.¹¹³

b. Kausalität

Im Verfahren „Upland Cotton“ (2005) konnte Brasilien einen kausalen Nexus zwischen US-Subventionen und einem erheblichen Preisdruck auf dem Weltbaumwollmarkt nachzuweisen. Das Panel stützte seine Beweiswürdigung maßgeblich auf drei Gesichtspunkte: die Stellung der USA als zweitgrößter Baumwollproduzent (Anteil von rund 20%) und größter Baumwollexporteur (Weltmarktanteil von bis zu 40%), die außergewöhnlich niedrigen internationalen Baumwollpreise und die Natur der gewährten Unterstützungen.¹¹⁴ Das US-Subventionssystem bestand überwiegend aus preisgebundenen Unterstützungen.¹¹⁵ Auch vom Berufungsgremium wurden die USA aufgefordert, sowohl interne Stützungen, die nicht von der „grünen Box“ des AoA gedeckt waren,¹¹⁶ als auch Importsubstituti-

110 Vgl. ebd., S. 388.

111 Zu den Nachweisschwierigkeiten für ärmere Mitglieder oben II 1 b (S. 302ff).

112 Vgl. Panel – *Upland Cotton*, Rn. 7.1279.

113 Ebd., Rn. 7.1235.

114 Ebd., Rn. 7.1280ff.

115 Ebd., Rn. 7.1290.

116 Appellate Body – *Upland Cotton*, Rn. 310ff. (342).

onsbeihilfen, die außerhalb des Regelungsbereiches des AoA fielen,¹¹⁷ sowie unterschiedliche Exportsubventionen, bezüglich derer die USA keine Senkungsverpflichtung nach dem AoA eingegangen war,¹¹⁸ zu beseitigen.

3. Einschätzung

Die „Entwicklungsländer“ haben das SCM bislang kaum genutzt, um Agrarsubventionen in OECD-Staaten anzugreifen. Reichere Länder haben mittlerweile ihre Unterstützungssysteme weitgehend auf „entkoppelte“ Direktzahlungen umgestellt. Auch wenn das Panel im Leitfall „Upland Cotton“ (2005) diese nicht als wettbewerbsneutral einstufte,¹¹⁹ stellte es fest, dass Brasilien einen kausalen Nexus zwischen der negativen Preisentwicklung am Weltmarkt und den nicht-preisgebundenen Unterstützungen nicht hinreichend dargelegt habe.¹²⁰

Angesichts des Trends steigender und schwankender Agrarpreise ist es schwerer geworden, eine Kausalität zwischen Subventionen und Marktentwicklungen nachzuweisen. Soweit einzelne Mitglieder massive Exportförderungen wieder betreiben, könnte ein Anti-Subventionsklage hingegen Aussicht auf Erfolg haben.

D. Marktkonzentration am Beispiel „bitterer Bananen“

Neben den Agrarsubventionen in den OECD-Staaten gilt die gestiegene Marktkonzentration im Nahrungssystem als wesentliche Ursache für die langjährige Stagnation der internationalen Agrarpreise, die sich negativ auf die Abnahmepreise ausgewirkt hat, von denen Bäuerinnen und Bauern leben. Aravind Ganesh sieht in dieser Entwicklung einen strukturellen Grund für die andauernde Verletzung des Rechts auf Nahrung, weil kleinere Agrarbetriebe kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften könnten, um sich und ihre Familien angemessen zu ernähren.¹²¹ Auch Kaitlin

117 Ebd., Rn. 550.

118 Ebd., Rn. 584 (payments to exporter), Rn. 657 (export credits).

119 Panel – *Upland Cotton*, Rn. 7.1305 (Fußnote 1417).

120 Ebd., Rn. 7.1350.

121 *Ganesh, A. R.* (2010): “The Right to Food and Buyer Power”. In: *German Law Journal* (11), S. 1190 (1194ff.).

Cordes fordert Unternehmen, die im Nahrungssystem tätig sind, auf, für die Zahlung ausreichender Erzeugerpreise Sorge zu tragen, um Bäuerinnen und Bauern sowie Landarbeitenden einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen.¹²²

In diesem Abschnitt soll am Beispiel der Niedrigpreispolitik deutscher Supermarktketten mit Blick auf Bananen nach der menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen für „Dumping“ gefragt werden. Bananen sind das zweitliebste Obst in Deutschland; jede Person verzehrt jährlich durchschnittlich 10,5 kg dieser Frucht.¹²³

I. Die Verantwortung deutscher Supermarktketten

Die Nicht-Regierungsorganisation Oxfam hält die niedrigen Importpreise, die in Deutschland für tropische Früchte wie Bananen gezahlt werden, für einen wesentlichen Grund, weshalb die Menschenrechte in den Anbauländern strukturell missachtet werden.¹²⁴ Die Marktkonzentration im deutschen Einzelhandel erlaube es diesem, die Preise extrem niedrig zu halten.¹²⁵

1. Strukturelle Verletzung von Menschenrechten

In einer späteren Studie wies Oxfam (2011) massive Verletzungen arbeitsrechtlicher Schutzstandards in ecuadorianischen Bananenbetrieben nach: So würden Hungerlöhne gezahlt, Überstunden nicht vergütet, Sozialleistungen vorenthalten und gesundheitliche Schutzstandards unterlaufen.¹²⁶ Die NGO wirft deutschen Supermarktketten vor, äußerst geringe Abnahmepreise zu zahlen und damit einen erheblichen Preisdruck auf die gesamte Lieferkette auszuüben, der die Produzenten daran hindere, die Arbeits-

122 Cordes 2011 (oben § 8 Fn. 42), S. 60.

123 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bananen, Presseinformation v. 20.11.2013.

124 Vgl. *Wiggerthale, M.* (2008): Endstation Ladentheke. Einzelhandel – Macht – Einkauf: Unter welchen Bedingungen Ananas und Bananen produziert werden, die in Deutschland über die Ladentheke gehen.

125 Ebd., S. 17ff.

126 Oxfam Deutschland (2011): Bittere Bananen. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen in Ecuador in der Lieferkette deutscher Supermarktketten, S. 6ff.

bedingungen in den Bananenplantagen in Ecuador zu verbessern.¹²⁷ Deutschland ist ein besonders wichtiges Importland: Aus Ecuador stammen rund zwei Fünftel der jährlichen Einfuhren von Bananen.¹²⁸

Zudem wirft Oxfam deutschen Supermarktketten vor, durch ihre Preispolitik die Einhaltung des gesetzlichen Mindestpreises für Bananen in Ecuador zu verunmöglichen. In einer Nachfolgestudie (2014) wies die NGO nach, dass der von der Regierung festgelegte Garantiepreis, der Bananenproduzierenden ein angemessenes Einkommen sichern soll, systematisch missachtet wird.¹²⁹ Belastet würden rund 220.000 Familien, vor allem Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, welche die Hälfte der Bananenbetriebe führen.¹³⁰ Die Importpreise in Deutschland stagnierten seit 2000 auf einem geringen Niveau.¹³¹ Löhne machten nur noch einen Anteil von 6,7% der Wertschöpfung aus, während der Einzelhandel 34,6% des Endpreises von Bananen einstreiche.¹³²

2. Sorgfaltspflichtenverletzung?

Zu fragen bleibt, ob der von NGOs geschilderte Sachverhalt ausreicht, um deutschen Supermarktketten eine Verletzung bestehender Sorgfaltspflichten vorzuwerfen. Grundsätzlich sind Firmen im Einklang mit den Leitlinien der Vereinten Nationen über „Business and Human Rights“ (2011) verpflichtet, die Menschenrechte anderer zu achten und müssen in dieser Hinsicht einem Sorgfaltsmaßstab (*due dilligence standard*) genügen.¹³³ Die UN-Leitlinien verlangen nicht nur die Unterlassung direkter Menschenrechtsmissachtungen oder Beihilfemaßnahmen durch ein Unternehmen, sondern darüber hinaus die Vermeidung negativer Auswirkungen, einschließlich solcher, die mit einem von der Firma geführten Produkt ver-

127 Ebd., S. 15ff.

128 Siehe Statistisches Bundesamt Einfuhr von Bananen gesamt nach Deutschland in den Jahren 2010 bis 2014, abrufbar unter: <berichte.bmelv-statistik.de/AHT-0033438-0000.pdf>.

129 Oxfam Deutschland (2014): Billige Bananen. Wer zahlt den Preis? Die negativen Auswirkungen der Preispolitik deutscher Supermarktketten auf Produzenten und Beschäftigte in Ecuador und Kolumbien, S. 11ff.

130 Ebd., S. 11.

131 Ebd., S. 8.

132 Ebd., S. 10.

133 Ruggie 2011 (oben § 8 Fn. 48), oben § 8 A III (S. 271ff.).

bunden sind. Dies folgt aus Prinzip 13b, wonach Unternehmen bestrebt sein sollen

to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships, even if they have not contributed to those impacts.

In diesem Sinne sollten deutsche Supermärkte Menschenrechtsmissachtungen, die bei der Herstellung der von ihnen verkauften Waren (z. B. Bananen) erfolgen, nicht einfach ignorieren. Selbst wenn sie die Verstöße gegen arbeitsrechtliche Mindeststandards nicht direkt verursachen oder unterstützen, tragen sie eine mittelbare Verantwortung für die Arbeitsbedingungen bei der Produktherstellung. Nach den UN-Leitlinien sollen Unternehmen gegenwärtige und potenzielle Menschenrechtsmissachtungen, die aus ihren Geschäftsbeziehungen resultieren, auswerten¹³⁴ und erforderlichenfalls geeignete Vermeidungsschritte einleiten.¹³⁵

Deutsche Supermarktketten weisen jegliche Verantwortung von sich.¹³⁶ Sie sind der Ansicht, ihrer sozialen Verantwortung durch Selbstverpflichtungen und Zertifizierungsprogramme sowie die Aufnahme von Produkten des „fairen Handels“ in ihr Sortiment gerecht zu werden.¹³⁷ Unternehmenseigene Ansätze wie die Business Social Compliance Initiative, die sich zur Aufgabe gemacht hat, die Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette zu verbessern, haben sich bislang jedoch kaum als ausreichend erwiesen, um die Menschenrechtsmissachtungen im Bananensektor zu verhindern.¹³⁸

Angeichts fortbestehender Menschenrechtsverletzungen, die einen strukturellen Charakter aufweisen, sollten Supermärkte erwägen, „faire Bananen“ nicht allein als Zusatzangebot für verantwortungsbewusste Verbraucherinnen und Verbraucher anzubieten, sondern diese zum Standardprodukt zu erklären. Nach den UN-Leitlinien soll die Angemessenheit von Vorsorgemaßnahmen zur Verhinderung mittelbarer Menschenrechtsverletzungen davon abhängig sein, welche Möglichkeit zur Einflussnahme das Unternehmen hat, wie schwerwiegend die Menschenrechtsmissachtung ist und welche Folgen bei einer etwaigen Beendigung der Geschäftsbeziehun-

134 Ebd., Principle 18.

135 Ebd., Principle 19.

136 Vgl. Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 17.

137 Ebd.

138 Dazu Oxfam 2011 (Fn. 126), S. 17ff.

gen zu erwarten sind.¹³⁹ Deutsche Supermarktketten wären gerade aufgrund ihrer Marktmacht und ihrer Stellung am Ende der Lieferkette sehr wohl in der Lage, den Nachweis eines „Fair Trade“-Siegels zur Voraussetzung einer Vermarktung zu machen, ohne einen wirtschaftlichen Schaden zu erleiden. Sie könnten alternativ auch direkte Lieferbeziehungen mit Erzeugerinnen und Erzeugern in den Anbauländern aufbauen. Um ein ausreichendes Angebot zu sichern und negative Folgen zu vermeiden, könnte der deutsche Einzelhandel den ausschließlichen Vertrieb „fairer Bananen“ schrittweise einleiten und es Handelsunternehmen und Erzeugerinnen und Erzeugern innerhalb einer Übergangsperiode ermöglichen, sich auf die neue Marktlage einzustellen.

II. Die Bedeutung des Wettbewerbsrechts

Oxfam fordert eine stärkere öffentliche Kontrolle marktbeherrschender Agrar- und Lebensmittelunternehmen.¹⁴⁰ Olivier de Schutter sieht das Wettbewerbsrecht ebenfalls als geeignetes Instrument an, um kleinere Agrarbetriebe vor der Nachfragemacht marktbeherrschender Großunternehmen zu schützen.¹⁴¹ Ganesh verweist auf die staatliche Schutzpflicht und kritisiert die dominierende Sichtweise, wonach das Wettbewerbsrecht allein niedrige Preise für Verbraucherinnen und Verbraucher sichern solle.¹⁴² Die Geeignetheit des Wettbewerbsrechts, „faire Agrarpreise“ für Erzeugerinnen und Erzeugern im Ausland gegenüber deutschen Supermarktketten zu sichern, soll am Beispiel des Gesetzes gegen Wettbewerbsmissbrauch (GWB) untersucht werden.

1. Missbrauchskontrolle

Demnach müsste die Kartellbehörde zunächst nachweisen, dass es sich bei einer Supermarktkette um ein marktbeherrschendes Unternehmen handelt,

139 Ruggie 2011 (oben § 8 Fn. 48), Principle 18, Commentary (S. 18).

140 Oxfam 2011 (Fn. 126), S. 22; Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 20.

141 *De Schutter, O.* (2010d): Addressing Concentration in Food Supply Chains. The Role of Competition Law in Tackling the Abuse of Buyer Power. Briefing Note 03, December.

142 Ganesh 2010 (Fn. 121), S. 1219ff.

weil es die Nachfrage in einem Marktsegment dominiert (§ 18 I GWG). So ist etwa ein Oligopol zu vermuten, wenn bis zu fünf Unternehmen zwei Drittel des Marktes beherrschen (§ 18 VI GWB).

Wie das Bundeskartellamt in seiner Sektoruntersuchung des Lebensmitteleinzelhandels (2014) feststellte, vereint die Spitzengruppe (Edeka, Rewe, die Schwarz Gruppe und Aldi) mit Blick auf sämtliche sieben stichprobenartig untersuchten Beschaffungsmärkte den Großteil der Gesamtnachfrage auf sich.¹⁴³ Damit seien alle vier Großunternehmen, wenngleich eine marktbeherrschende Stellung stets im Einzelfall nachgewiesen werden müsse, grundsätzlich zum Normadressatenkreis der Missbrauchsaufsicht zu zählen.¹⁴⁴

Die genannten „Top-Vier“ könnten durch ihre Niedrigpreispolitik im Bananenmarkt den Tatbestand des Ausbeutungsmissbrauchs erfüllen. Dieser liegt vor, soweit ein marktbeherrschendes Unternehmen als Nachfrager einer bestimmten Art von Waren Entgelte fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (§ 19 II Nr. 2 GWB). Nach dem Vergleichsmarktkonzept ist lediglich der Preis beachtlich, der sich in einem funktionierenden, d. h. nicht durch eine dominierende Nachfragemacht verfälschten, Markt ergeben hätte.¹⁴⁵ Wie Oxfam nachgezeichnet hat, ist der Verkaufspreis für Bananen in Deutschland im europäischen Vergleich sehr niedrig und liegt ein Drittel unterhalb des Preisniveaus in Frankreich oder Italien.¹⁴⁶ Da zu vermuten ist, dass die Importpreise in diesen Ländern ebenfalls entsprechend höher ausfallen, könnten diese Auslandsmärkte als Vergleichsmärkte herangezogen werden.

Die Festlegung eines marktgerechten Preises durch die Kartellbehörde käme freilich unmittelbar nur den Handelsunternehmen zu Gute, die als Bananenimporteure Geschäftsbeziehungen mit deutschen Supermarktketten unterhalten. Damit könnte der Preis- und Kostendruck in der Lieferkette zwar gesenkt und die Verhandlungsposition der Produzierenden indirekt verbessern werden. Zu befürchten wäre jedoch, dass die Handelsunternehmen die höheren Preise nicht weitergeben, sondern als Zusatzgewinne ein-

143 Bundeskartellamt (2014): Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel, Bericht v. September, S. 400.

144 Ebd., S. 411.

145 Vgl. Möschel, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht: GWB, 4. Auflage 2007, § 19 Rn. 178.

146 Oxfam 2014 (Fn. 129), S. 6.

streichen, so dass das Preisniveau am Anfang der Lieferkette unverändert bliebe.

2. Unverfälschte und faire Preise

Festzuhalten bleibt, dass das Wettbewerbsrecht allein auf das Zustandekommen „unverfälschter Agrarpreise“ ausgerichtet ist. Wie am Beispiel des Milchmarkts zu zeigen ist, steht diese Wettbewerbslogik der Festlegung „fairer Basispreise“ sogar entgegen. Das Bundeskartellamt hat in seinem Zwischenbericht zum deutschen Milchmarkt (2009), der Wettbewerbspraktiken zu Lasten von Milchbäuerinnen und Milchbauern untersuchte, unmissverständlich ausgeführt:

Aufgabe einer Kartellbehörde ist es nicht, einen wie auch immer gearteten „gerechten Preis“ durchzusetzen. Ihre Aufgabe ist es vielmehr, Marktstrukturen zu identifizieren, die funktionierenden Wettbewerb behindern.¹⁴⁷

a. Dumping ist nicht verboten

Im deutschen Wettbewerbsrecht fehlt es an einem Anti-Dumping-Tatbestand, der Landwirtinnen und Landwirte vor einem ruinösen Preisverfall schützen könnte.

Das Verbot des Untereinstandspreisverkaufs (§ 20 III Nr. 1 GWB) stellt einen Sonderfall dar, den größere Unternehmen im Bereich des Lebensmittel Einzelhandels mit relativer Marktmacht gegenüber kleinen und mittleren Wettbewerbern zu beachten haben. Untersagt ist allein der Verkauf unterhalb des Einstandspreises, der sich nach dem Lieferpreis und nicht nach den tatsächlichen Herstellungskosten richtet.¹⁴⁸ Die Norm soll kleinere Verkaufsläden in ländlichen Gebieten vor einer Niedrigpreisstrategie großer Supermarktketten schützen.¹⁴⁹ Angesichts einer fehlenden gesetzlichen Definition und den kaum durchschaubaren Lieferbeziehungen großer

147 Bundeskartellamt (2009): Sektoruntersuchung Milch. Zwischenbericht, Dezember, S. 59.

148 Im Einzelnen Markert, in: Immenga/Mestmäcker (Hrsg.), Wettbewerbsrecht: GWB, 4. Auflage 2007, § 20 Rn. 92ff.

149 BT Drs. 16/5847, S. 9.

Einzelhandelsunternehmen sieht sich das Kartellamt derzeit an einer effektiven Umsetzungskontrolle gehindert.¹⁵⁰

b. Absprachen über „faire Preise“

Nach Ansicht des Kartellamts lassen sich höhere Auszahlungspreise für Agrargüter marktkonform nur durch eine Angebotsreduzierung bzw. eine Nachfrageausweitung erzielen.¹⁵¹ Die Festlegung von Basispreisen, die ein auskömmliches Einkommen für Milcherzeugerinnen und -erzeuger sichern könnten, hält die Behörde hingegen nicht für wettbewerbskonform. So belegte das Kartellamt den Bundesverband Deutscher Milchviehhalter wegen seines „Milchstreiks“ (2008) mit einem Bußgeld wegen des Verstoßes gegen das Boykottverbot (§ 21 GWB).¹⁵² Mit der Forderung nach einem bundeseinheitlichen Basispreis habe der Erzeugerverband keine berechtigten Interessen wahrgenommen, so dass er rechtswidrig zum Boykott der Molkereien aufgerufen habe. Das Kartellamt hielt der Organisation vor, den geforderten Basispreis nicht plausibel berechnet¹⁵³ und in einer wettbewerbsrechtlich unzulässigen Weise konzipiert zu haben.¹⁵⁴

In seinem Zwischenbericht zum Milchsektor wiederholte das Kartellamt seine Einschätzung, wonach ein bundeseinheitlich kostendeckender Basispreis als horizontale Preisabsprache auf der Erzeugerstufe zu werten sei, der gegen das Kartellverbot (§ 1 GWB) verstoße.¹⁵⁵ Zudem äußerte die Behörde aufgrund der Heterogenität deutscher Erzeugerbetriebe Bedenken an der Sinnhaftigkeit eines bundeseinheitlichen Basispreises.¹⁵⁶ Eine menschenrechtskonforme Auslegung des Wettbewerbsrechts, welche die besondere Bedeutung ausreichender Abnahmepreisen für landwirtschaftliche Erzeugerinnen und Erzeuger berücksichtigen müsste, erwägt das Kartellamt nicht.

Zudem verschweigt die Behörde, dass sie selbst in ihrem Beschluss zum Milchboykott das Modell differenzierter Basispreise ins Spiel ge-

150 Vgl. Bundeskartellamt (2012): Sektoruntersuchung Milch. Endbericht, Januar, S. 107ff.

151 Ebd., S. 55.

152 Bundeskartellamt, Beschluss v. 12.11.2008, Az. B 2 –100/08. Rn. 52.

153 Ebd., Rn. 41ff.

154 Ebd., Rn. 50ff.

155 Bundeskartellamt 2009 (Fn. 147), S. 67.

156 Ebd., S. 68.

bracht hatte. Kostendeckende Basispreise seien nicht unbillig, wenn diese für einzelne Betriebsklassen (je nach geographischer Lage, Größe und Ausrichtung) bestimmt würden und sich jeweils am kostengünstigsten wirtschaftenden Betrieb ausrichteten.¹⁵⁷ Kaum zu beanstanden wäre zudem die Festlegung von (differenzierten) Basispreisen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹⁵⁸

E. Einordnung

Die Tendenz sinkender Abnahmepreise für Agrarerzeugnisse, die dazu führen kann, dass Kleinbäuerinnen und Kleinbauern kein ausreichendes Einkommen mehr erwirtschaften können, um sich und nahestehende Personen zu versorgen, geht auf unterschiedliche Faktoren zurück und wird sowohl von öffentlichen als auch privaten Akteuren befördert.

Exportsubventionen

Die Gewährung von Exportsubventionen hemmt die Preisentwicklung des Agrarrohstoffs und ermöglicht Ausfuhren, die lokal Produzierende aus dem Markt drängen. Programme, die Exportbeihilfen erlauben, verstoßen deshalb gegen die extraterritoriale Achtungspflicht, soweit die verursachten Einkommensverluste von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern so hoch sind, dass sich diese den Zugang zu angemessener Nahrung nicht mehr leisten können. Zwar ist es aufgrund der vielfältigen Faktoren, die Weltmarkt- und Inlandspreise beeinflussen, kaum möglich, eine individuelle Schädigung durch Exportsubventionsprogramme zu beweisen. Allerdings könnte der Nachweis einer erheblichen Gefährdung der Nahrungssicherheit durch empirische Feldstudien oder ökonomische Modellrechnungen erbracht werden, die eine hohe Wahrscheinlichkeit erheblicher Einkommensrückgänge gefährdeter Gruppen darlegen.

157 Beschluss 2008 (Fn. 152), Rn. 52.

158 Siehe z. B. frühere Regelung für Zucker in Art. 5 VO 318/2006.

Förderprogramme und sensible Agrarprodukte

Generell sollte es die Europäische Union mit Blick auf sensible Agrarerzeugnisse, die mindestens genauso gut in „Entwicklungsländern“, insbesondere den „am wenigsten entwickelten Ländern“ hergestellt werden können, vermeiden, sich zu einem Netto-Exporteur zu entwickeln. So sollte die EU darauf achten, dass sie nach Auslaufen der Zuckermarktordnung durch die Gewährung von Direktzahlungen an die europäische Zuckerwirtschaft nicht dazu beiträgt, dass sie wieder mehr Zucker ausführt, als sie aus Drittstaaten importiert. Bislang fehlt eine genuin menschenrechtliche Folgeanalyse, in der die Kommission die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Entwicklungspotenziale kleinbäuerlicher Betriebe im globalen Süden abschätzen könnte.

Anti-Dumping-Klagen auf Grundlage des WTO-Rechts

Das Recht der Welthandelsorganisation bietet ärmeren Mitgliedern, die sich gegen Agrardumping wehren möchten, um ihre Landwirtschaft zu schützen, nur geringen Rechtsschutz. Das Antidumpingabkommen und das Übereinkommen über Schutzmaßnahmen ermöglichen zwar Gegenmaßnahmen gegen Billigimporte. Sie sind jedoch primär auf den Schutz wettbewerbsstarker Wirtschaftszweige zugeschnitten. Der Nachweis eines kausalen Schadens ist für ein ärmeres Mitglied, dessen Agrarsektor mit gewöhnlichen Importen nicht konkurrieren kann, schwer zu führen. Eine menschenrechtskonforme Auslegung des WTO-Rechts müsste es gerade den „am wenigsten entwickelten Ländern“, in denen dem Agrarsektor eine Schlüsselfunktion für die Armutsbekämpfung zukommt, erlauben, Schutz-zölle zu Gunsten der eigenen Landwirtschaft zu erheben.

Menschenrechtsbindung von Unternehmen

NGO-Studien verdeutlichen anhand der Niedrigpreispolitik von Supermarktketten, dass die Marktkonzentration im deutschen Einzelhandel Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen im Ausland haben kann. Vor dem Hintergrund gravierender Verletzungen arbeitsrechtlicher Standards und der systematischen Unterwanderung gesetzlicher Mindestpreise in Ecuador, ist es zweifelhaft, ob die dominierenden Einzelhandelsunternehmen in

Deutschland ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht gerecht werden. Grundsätzlich sind Unternehmen verpflichtet, Menschenrechtsmissachtungen, die bei der Herstellung von Produkten auftreten, die sie vertreiben, zu ermitteln und geeignete Vermeidungsschritte einzuleiten. Angesichts struktureller Missstände in den Anbauländern sollten Supermärkte die ausschließliche Vermarktung von Bananen, die den Mindeststandards des „fairen Handels“ genügen, als Vorsorgemaßnahme erwägen.

Wettbewerbsrecht

Die strikte Anwendung des deutschen Wettbewerbsrechts, das den Ausbeutungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen verbietet, garantiert höchstens mittelbar „faire Agrarpreise“. So könnten Bananenproduzenten in Ecuador profitieren, wenn sich nachweisen ließe, dass deutsche Supermärkte geringere Importpreise zahlen, als sie in einem funktionierenden Vergleichsmarkt entrichten müssten. Da ein Anti-Dumping-Tatbestand im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht enthalten ist, zielt dieses allein auf die Durchsetzung „unverfälschter Preise“. Die Festlegung „fairer Basispreise“, die Kleinbäuerinnen und Kleinbauern einen angemessenen Lebensstandard absichern könnten, steht im Widerspruch zu einer puren Wettbewerbslogik.