

Impressum

Herausgeber: Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V., Ansbach, www.lpv.de

Der DVL ist Dachverband von 140 Landschaftspflegeverbänden, Biologischen Stationen und vergleichbaren Einrichtungen. In diesen engagieren sich Landwirte, Naturschützer und Kommunalpolitiker gemeinsam und gleichberechtigt in Sachen kooperativer Naturschutz und nachhaltige ländliche Entwicklung.



Das Bundesamt für Naturschutz fördert diesen Leitfaden mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Cross Compliance und die Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme“. Das Institut für ländliche Strukturforschung (IfIS) führt das Projekt federführend unter Beteiligung folgender Partner durch: The World Conservation Union (IUCN), der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft e.V. (DLG), des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege e.V. (DVL) und von Prof. Dr. E. Rehlinger (Universität Frankfurt). Der Leitfaden gibt die Auffassung des Zuwendungsempfängers DVL wieder, die nicht mit der Auffassung des Zuwendungsgebers übereinstimmen muss.

Text: Wolfram Güthler (DVL),

redaktionelle Mitarbeit: Susanne von Münchhausen (IfIS), Gwendolin Dettweiler (DVL)

Bildnachweis: Titel: DVL; Biologische Station Euskirchen: S. 2 links, S. 13 rechts; Landschaftspflegeverband Mittleres Erzgebirge: S. 2 rechts, S. 7 rechts, S. 18; Deutscher Verband für Landschaftspflege: S. 3 links und rechts, S. 4, S. 7 links, S. 11, S. 12 rechts, S. 16, Rückseite; Landschaftspflegeverband Südpfalz: S. 6, S. 17 rechts; Landschaftspflegeverband Mittlere Oder: S. 9, S. 17 links; Förderverein Mittlere Treene: S. 10; Naturschutzring Aukrug: S. 12 links; Landschaftspflegeverband Landkreis Würzburg: S. 13 links und Mitte; Landschaftspflegeverband Altötting: S. 14 links; Landschaftserhaltungsverband Ostalbkreis: S. 14 rechts oben und unten; Landschaftspflegeverband Traunstein: S. 17 Mitte; Wolfgang Ewert: S. 19.

Layout, Satz und Druck: schmidt+schmidt, werbeagentur gmbh, Fürth, www.schmidt-schmidt.de

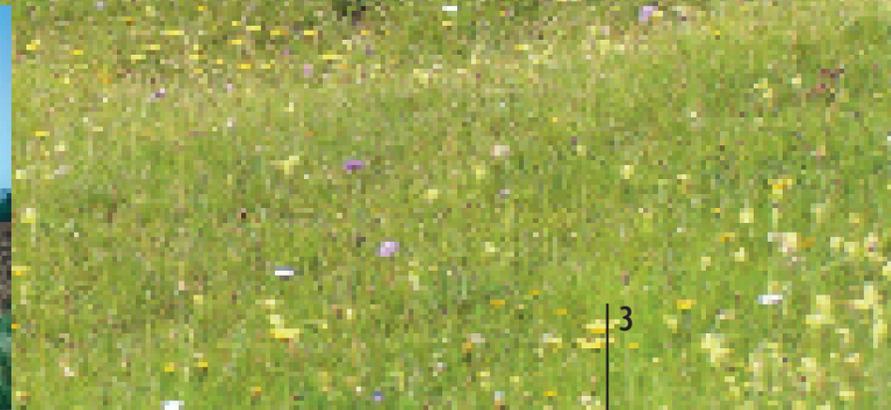
© Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V., November 2007

Naturschutz mit Landwirten – was Sie bei Agrarumweltprogrammen und Cross Compliance beachten müssen

Die vorliegende Broschüre will alle Interessierten über die Zusammenhänge zwischen Cross Compliance und den Agrarumweltprogrammen informieren. Den Rahmen bildet eine kurze Einführung in die EU-Agrarpolitik. Der Leitfaden richtet sich an regionale Agrar- und Umweltverwaltungen sowie Beratungsinstitutionen und interessierte Verbände, die eng mit Landwirten zusammen arbeiten und über die aktuelle EU-Agrarpolitik Bescheid wissen wollen. Gegebenenfalls nach Juni 2007 erfolgte Änderungen in der EU-Agrarpolitik konnten wir nicht mehr berücksichtigen. Wir hoffen, mit diesem Leitfaden eine Hilfestellung zu geben, mit der interessierte Leser die aktuell vorhandenen agrarpolitischen Instrumente konstruktiv anwenden können.



Die landwirtschaftliche Nutzung von Flächen ist mit einem sehr unterschiedlichen Aufwand und Ertrag verbunden: Große Ackerschläge auf lößbedeckten Böden in den Gäulandschaften versprechen einen guten Ertrag ohne hohen Aufwand. Dagegen sind die Buckelwiesen im Alpenraum (Werdenfeller Land) oder sehr kleinstrukturierte Landschaften (unten links der Pöhlberg im Erzgebirge) nur unter hohem Aufwand von den Landwirten zu erhalten. Während die Zahlungen der ersten Säule diese Unterschiede nicht berücksichtigen, können Agrarumweltprogramme ökologische Leistungen von Landwirten gezielt honorieren.



Die erste Säule – entkoppelte Direktzahlungen für Landwirte

Die im Juni 2003 beschlossene weitgehende Reform der EU-Agrarpolitik bezog sich im Wesentlichen auf die so genannte erste Säule, die EU-Markt- und Preispolitik. Die entscheidende Neuerung bestand darin, die von der Produktion abhängigen Fördermittel (z. B. Preisstützung) in Direktzahlungen an die Landwirte umzuwandeln. Diese Zahlungen sind von Menge und Preis der Agrarprodukte, beispielsweise Weizen und Raps, losgelöst und werden deshalb als entkoppelte Direktzahlungen bezeichnet. Gebunden sind sie an die Größe der bewirtschafteten Fläche und an den Landwirt. Deutschland setzte die Beschlüsse im Januar 2005 in wesentlichen Teilen um. Vereinfacht ausgedrückt bekommen Landwirte seither Direktzahlungen pro Hektar bewirtschaftete Fläche. Für einen Übergangszeitraum erhalten sie auf diese Zahlungen einen betriebsindividuellen Aufschlag, der sich an der bisherigen Agrarförderung für den Betrieb orientiert. Dafür müssen sie bestimmte Mindeststandards in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz einhalten. Wenn Landwirte diese so genannten anderweitigen Verpflichtungen, die unter dem englischen Begriff Cross Compliance zusammengefasst sind, nicht einhalten, haben sie mit Prämienkürzungen zu rechnen.

Eine Mindestanforderung an Direktzahlungsempfänger besteht in der Verpflichtung, die nicht bewirtschafteten Flächen mindestens einmal jährlich zu mulchen, d. h. die Landwirte müssen den Aufwuchs nicht verwerten.¹ Den Bauern steht es somit frei, selbst zu entscheiden, ob und wenn ja welche Produkte sie erzeugen. Die Prämienansprüche für die entkoppelten Direktzahlungen können sie allerdings nur aktivieren, wenn neben der landwirtschaftlich genutzten Fläche auch so genannte Zahlungsansprüche (ZA) vorhanden sind. Diese Zahlungsansprüche wurden den Landwirten im Wesentlichen im Jahr 2005 zugeteilt und sind zwischen ihnen frei handelbar.

Ziel der Agrarreform ist es, dass die Direktzahlungsempfänger ab dem Jahr 2013 in den deutschen Bundesländern jeweils einheitliche Zahlungsansprüche pro Hektar Acker- und Grünland aktivieren können. Aus Umweltsicht ist es erfreulich, dass dann extensiv genutztes Grünland und Landschaftselemente wie Hecken und Feldgehölze die gleichen Prämienzahlungen erhalten können wie Ackerflächen.

In einem Übergangszeitraum von 2005 bis 2009 erhalten die Landwirte Prämienansprüche, die sich an den Zahlungen vor der Agrarreform

¹Alternativ ist die Mahd der Fläche alle zwei Jahre mit Abtransport des Mähgutes möglich.

orientieren. Ab 2010 werden die Zahlungsansprüche allmählich in einheitliche Hektarsätze umgewandelt. Im Jahr 2013 soll die Hektarprämie im jeweiligen Bundesland in Deutschland im Durchschnitt 328,- EUR betragen. Den geringsten Satz wird das Saarland mit ca. 265,- EUR pro Hektar leisten, den höchsten Satz wird Schleswig-Holstein/Hamburg mit ca. 360,- EUR pro Hektar bezahlen. Diese Zahlen könnten sich allerdings verringern, wenn die EU

die so genannte Modulation, also das Verschieben finanzieller Mittel aus der ersten Säule der Agrarpolitik in die zweite Säule (Förderung des ländlichen Raumes) erhöht. Eine solche Mittelerrhöhung für den ländlichen Raum fordern u. a. Vertreter des Umwelt- und Naturschutzes, um damit über Agrarumweltprogramme gezielt die ökologischen Leistungen von Landwirten besser honorieren zu können.

Die zweite Säule – Agrarumweltprogramme und ländliche Entwicklung

Die zweite Säule der EU-Agrarpolitik beruht auf der Verordnung (EG) 1698/2005 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes in Europa (ELER). Sie sieht die Förderung sehr unterschiedlicher Maßnahmen wie Stallbauten, Dorferneuerung oder Flurbereinigung vor. Auch die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Agrarumweltmaßnahmen werden aus diesem Fonds kofinanziert. Die konkrete Ausgestaltung der Programme liegt in der Hand der europäischen Mitgliedsstaaten. Welche Maßnahmen konkret und in welcher Form unterstützt werden, entscheiden in Deutschland die Bundesländer². Aus Natur- und Umweltsicht positiv zu werten ist, dass die Agrarumweltprogramme ein Kernelement von ELER sind, das alle EU-Mitgliedsstaaten verpflichtend umsetzen müssen.

Dabei gibt es einige wesentliche Aspekte zu beachten:

- Die Zahlungen bei den Agrarumweltprogrammen werden nur für freiwillige Leistungen gewährt.
- Die Prämien für den Landwirt werden so kalkuliert, dass sie die durch eine Programmteilnahme bedingten zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste ausgleichen.
- Die Zahlungen können nur für Verpflichtungen gewährt werden, die über die Cross Compliance-Bestimmungen und die Grundanforderungen in den Bereichen Düngemittel, Pflanzenschutz und sonstige einschlägige Verpflichtungen hinausgehen.

Cross Compliance verbindet erste und zweite Säule

Die Cross Compliance-Bestimmungen bilden damit nicht nur für die Direktzahlungen, sondern auch für die Agrarumweltprogramme und andere flächenbezogene ELER-Fördermaßnahmen

(z. B. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) die Grundlage. Um ungekürzte Prämien aus der ersten Säule zu erhalten, ist die Einhaltung der Bestimmungen zwingend einzuhalten.



Grafik 1: Die erste und zweite Säule der EU-Agrarpolitik, Quelle: DVL & NABU (2005)

²ein Link zu den entsprechenden Programmplanungsdokumenten der Bundesländer ist unter www.eu-natur.de zu finden.



Cross Compliance Anforderungen

Die Direktzahlungen an die Landwirte sind an die Einhaltung grundlegender Anforderungen aus den Bereichen Umwelt-, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz geknüpft. Diese als Cross Compliance – in Deutschland als „Anderweitige Verpflichtungen“ – bezeichneten Mindestvorgaben sollen die direkten Einkommensübertragungen an Landwirte gesellschaftlich legitimieren.

Die Cross Compliance-Bestimmungen umfassen dabei laut Verordnung (EG) 1782/2003, die die Grundlage der EU-Agrarreform von 2003 bildete, folgende drei Elemente³:

- Bestimmte Artikel aus 19 EU-Richtlinien und -Verordnungen bilden die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“. Über die dabei zu beachtenden umweltrelevanten Richtlinien

gibt Tabelle 1 Auskunft. Diese rechtlichen Produktionsvorgaben galten in Deutschland schon vor der Agrarreform, durch die Bindung an die Direktzahlungen haben sie eine zusätzliche Sanktionierung (nämlich Prämienkürzungen) erfahren.

- Über die Einhaltung des bestehenden Fachrechts hinaus fordern die Cross Compliance-Bestimmungen, landwirtschaftliche Fläche in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu erhalten. Die entsprechende deutsche Ausgestaltung dieser Standards ist in Tabelle 2 aufgelistet.
- Ergänzend getroffene Standards zum Erhalt von Dauergrünland sind ebenfalls in Tabelle 2 skizziert.

³Weitere relevante Rechtsgrundlagen sind auf EU-Ebene die Durchführungsverordnung (EG) 796/2004 sowie auf Bundesebene das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz und die Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung.

Cross Compliance fordert nicht die Ernte des Heus vom Landwirt (im Bild Heuernte). Das jährlich einmalige Mulchen der Fläche (d. h. Belassen des Schnitrgutes auf der Fläche) unter der Beachtung der Sperrzeit vom 1. April bis 30. Juni ist ausreichend, jedoch aus Naturschutzsicht unbefriedigend.



Richtlinie und relevante Artikel	Relevante Anforderungen und Kontrollkriterien (zusammengefasst und vereinfacht)
Richtlinie 80/68/EWG (Grundwasser-Richtlinie), Artikel 4 und 5	Verbot, bestimmte Stoffe (v. a. Mineralölprodukte und Pflanzenschutzmittel) ins Grundwasser abzuleiten (besonders durch nicht sachgerechte Lagerung und Entsorgung)
Richtlinie 86/278/EWG (Klärschlamm-Richtlinie), Artikel 3	<ul style="list-style-type: none"> • Bilanzierung der Nährstoffe N, P, K (Nährstoffbilanz) • Bodenuntersuchungen auf pH-Wert, P-, K-, Mg-Gehalt • Ausbringungsbeschränkungen/-verbote
Richtlinie 91/676/EWG (Nitrat-Richtlinie), Artikel 4 und 5	<ul style="list-style-type: none"> • Vorlegen von Aufzeichnungen über N-Analysen des Bodens und von Wirtschaftsdüngern (oder Beratungsempfehlungen) • Einhalten der 170 kg N-Höchstgrenze für den Gesamtstickstoff je Hektar bei tierischem Wirtschaftsdünger (Ausnahmeregelung: bis max. 230 kg N je Hektar Grünland) • Einhalten der Sperrzeiten für die Ausbringung von flüssigen N-haltigen Düngemitteln • Beachten der Abstandsregelungen zu Gewässern bei der Ausbringung N-haltiger Düngemittel • keine Ausbringung N-haltiger Düngemittel auf wassergesättigte, tiefgefrorene und stark schneebedeckte Böden • Unverzögliche Einarbeitung von flüssigen organischen Düngemitteln auf unbestelltem Ackerland • Begrenzungen der Düngung nach der Ernte • Anforderungen an die Sicherheit der Lagerstätten und Umfüleinrichtungen für Jauche, Festmist und Silagesickersäfte und ausreichende Güllelagerkapazität
Richtlinie 91/414/EWG (Pflanzenschutzmittel-Richtlinie), Artikel 3	<ul style="list-style-type: none"> • sachgemäße Verwendung zugelassener Pflanzenschutzmittel • Sachkundenachweis des Anwenders • Technische Überprüfung der Feldspritze
Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutz-Richtlinie), Artikel 3, Artikel 4, Absätze 1, 2 und 4, Artikel 5, 7 und 8 und Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie), Artikel 6, 13, 15 und Artikel 22 Buchstabe b)	<ul style="list-style-type: none"> • Verbot, Landschaftselemente zu beseitigen; landesrechtliche Verbote, Landschaftselemente zu zerstören oder erheblich zu beeinträchtigen • Verbot, Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtstätten der europäischen Vogelarten absichtlich zu zerstören • Verpflichtung, naturschutzfachliche Genehmigungen bei Bauvorhaben einzuholen, die FFH- oder Vogelschutzgebiete beeinträchtigen können, und Einhalten etwaiger Auflagen • Beachtung verbindlicher Vorschriften landesrechtlicher Schutzgebietsverordnungen oder Einzelanordnungen in Natura 2000-Schutzgebieten • Beachtung jagdrechtlicher Regelungen • Verbot, geschützte Pflanzenarten zu sammeln oder zu zerstören • Verbot, nicht heimische Pflanzenarten anzusiedeln

Tabelle 1: Cross Compliance-Anforderungen – umweltrelevante EU-Richtlinien und entsprechende Kontrollkriterien
Quelle: eigene Zusammenstellung in Anlehnung an DVL & NABU (2005)

Gerecht? Cross Compliance sieht vor, dass Landwirte Landschaftselemente auf ihren Flächen erhalten. In so genannten „ausgeräumten“ Landschaften geht diese Vorschrift im wahrsten Sinne des Wortes ins Leere. Jene Landwirte, die bisher naturverträglich ihre Elemente erhalten haben, stehen jetzt in der Pflicht.



Die EU-Verordnung verpflichtet die Mitgliedsstaaten Standards aufzustellen, die einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen gewährleisten sollen. Die deutschen

Standards gelten diesen Verpflichtungen folgend im Prinzip bundesweit ohne regionale Anpassungen, besondere Ausgestaltungen werden in Tabelle 2 erwähnt.

EU-Vorgabe	Ausgestaltung der relevanten Kontrollkriterien in Deutschland
Erosionsvermeidung	<p>Bodenbedeckung: Mindestens 40% der Ackerflächen eines Betriebes müssen in der Zeit vom 1. Dezember bis 15. Februar entweder mit Pflanzen bewachsen sein oder die auf der Oberfläche verbleibenden Pflanzenreste dürfen nicht untergepflügt werden (Länder können Gebiete bestimmen, in denen diese Anforderungen nicht eingehalten werden müssen; witterungsbedingte Ausnahmen möglich).</p> <p>Ab 01.01.2009 werden allein erosionsgefährdete Flächen mit spezifischen Auflagen berücksichtigt.</p> <p>Beseitigungsverbot für Terrassen (Ausnahmegenehmigung möglich)</p>
Erhalt von organischer Substanz	<p>Fruchtfolge: Anbauverhältnis auf Ackerflächen aus mindestens 3 Kulturen (die jeweils mindestens 15% der Ackerfläche ausmachen; dieser Mindestanteil von 15% kann durch Zusammenfassung mehrerer Kulturen erreicht werden); bei weniger als drei Kulturen muss nachgewiesen werden, dass in drei aufeinander folgenden Jahren auf diesen Flächen jeweils andere Kulturen angebaut werden.</p> <p>Alternativ: Jährliche Erstellung einer Humusbilanz oder alle 6 Jahre Bestimmung des Bodenumusgehaltes (bei Unterschreiten von Grenzwerten erfolgt eine Verpflichtung zur Beratung und zur Verbesserung der Humusbilanz)</p> <p>Kein Abbrennen von Stoppelfeldern (Ausnahmegenehmigungen möglich)</p>
Erhalt der Bodenstruktur	Gegeben durch Erhalt der organischen Substanz
Instandhaltung von aus der Produktion genommenen Flächen	<p>Auf Ackerland gezielte Begrünung oder Selbstbegrünung ermöglichen</p> <p>Auf ungenutztem Grün- und Ackerland ist der Aufwuchs jährlich zu zerkleinern und zu mulchen oder alle zwei Jahre zu mähen und das Mähgut abzutransportieren.</p> <p>Verbot, diese Maßnahmen zwischen dem 1.4. und 30.6. durchzuführen. Ausnahmegenehmigungen oder abweichende Auflagen, erteilt durch die Fachbehörden der Länder (z. B. Naturschutzbehörden), sind möglich.</p>
Erhalt von Landschaftselementen	<p>Beseitigungsverbot für bestimmte Landschaftselemente, die festgelegte Ausmaße haben oder landesrechtlich geschützt sind (Hecken oder Knicks, Baumreihen, Feldgehölze, geschützte Feuchtbiotope und Einzelbäume – Obstbäume sind nicht betroffen) (Ausnahmegenehmigungen möglich)</p> <p>Landschaftselemente zu erhalten beinhaltet keine Verpflichtung zur Pflege, z. B. die Instandhaltung von Hecken.</p>
Erhalt von Dauergrünland	<p>Es ist den Bundesländern untersagt, einen Rückgang des Verhältnisses von Dauergrünland zu Ackerland um 5% oder mehr hinzunehmen. Sollte der Grünlandanteil darüber hinaus sinken, sind die Länder verpflichtet, den Umbruch zu verbieten bzw. eine Genehmigungsverpflichtung für den Grünlandumbruch einzuführen.</p> <p>Ab einem Rückgang um 8% bzw. spätestens um 10% des Grünlandanteils sind die Länder verpflichtet, eine entsprechende Umwandlung der Flächennutzung in Dauergrünland zu erwirken, z. B. durch die Verpflichtung zur Wiederansaat für Landwirte, die zuvor Dauergrünland umgebrochen haben.</p>

Tabelle 2:
Cross Compliance-
Standards – Erhalt
landwirtschaftlicher
Flächen in gutem
landwirtschaftlichen
und ökologischen
Zustand, Erhalt von
Dauergrünland,
Quelle: DVL &
NABU (2005),
verändert 2007

Praktische Erfahrungen mit den Cross Compliance-Regelungen

Die Bundesländer geben jährlich Broschüren heraus, in denen sie im Detail über die Regelungen von Cross Compliance sowie das Kontroll- und Sanktionssystem informieren. Obwohl diese komplex sind, sollten Landwirte sie dringend bei der Antragstellung beachten, um Überraschungen bei Kontrollen zu vermeiden. Da die Umsetzung von Cross Compliance noch in intensiver Diskussion steht, sind Änderungen in nächster Zeit wahrscheinlich. Landbewirtschaftler sollten deshalb jedes Jahr bei der Antragstellung die jeweils aktuelle Broschüre verwenden.

Die bisherigen Erfahrungen bei der Kontrolle der Cross Compliance-Anforderungen zeigen, dass die meisten Verstöße in den Bereich der Tierkennzeichnung und -registrierung fallen. Nach aktuellen Angaben der Europäischen Kommission (AGRA-EUROPE 11/07) haben die EU-Mitgliedsstaaten, die Cross Compliance umsetzen, bisher vor allem folgende Verstöße gegen die Cross Compliance-Regelungen festgestellt:

- 71% liegen im Bereich der Rinder-Identifizierung und -registrierung,
- 13% kommen bei Flächen vor, die nicht in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten sind
- 10% finden sich im Bereich der Nitratrictlinie.

In Deutschland stellt sich die Situation der Verstöße ähnlich dar (siehe Tabelle 3). Auch hier dominieren Probleme bei der Tierkennzeichnung. Dies überrascht wenig, wenn man bedenkt, dass die Kontrolleure anfangs z.B. eine fehlende zweite Ohrmarke bei Rindern als Verstoß werteten, obwohl das Tier über die erste Ohrmarke eindeutig identifizierbar war. Auf Einwände dagegen reagierten die Behörden erfreulicherweise, so dass bei einer fehlenden Ohrmarke inzwischen keine Sanktionen mehr erfolgen.

Besondere Sorgfalt erfordert die Meldung neugeborener Kälber, die innerhalb von sieben Tagen bei der zentralen HIT-Datenbank (www.hi-tier.de) anzuzeigen sind. Insbesondere



Landbewirtschafter, deren Art der Bewirtschaftung für den Naturschutz von großer Bedeutung ist, wie extensive Mutterkuhhalter oder Hüteschäfer, haben mit der Tierkennzeichnung z. T. erhebliche Probleme. Tierhalter sollten deshalb dringend prüfen:

- ob ihr Betrieb bei der zuständigen Veterinärverwaltung registriert ist,
- ob dort ein Bestandsregister für ihren Betrieb geführt und immer aktuell gehalten wird,
- ob ihre Tiere entsprechend gekennzeichnet sind, und

- ob zu jedem gehaltenen Rind ein korrekt geführter, individueller Rinderpass⁴ vorliegt und die Geburt dieser Tiere fristgerecht an die zentrale HIT-Datenbank gemeldet ist.

Der zweite, quantitativ deutlich weniger relevante Bereich der Verstöße gegen die Cross Compliance-Bestimmungen ist der Geltungsbereich der Nitrat-Richtlinie. Tabelle 1 listet dazu die relevanten Kontrollkriterien auf. Tabelle 3 gibt darüber hinaus Auskunft über die Verstöße, die im ersten Kontrolljahr auftraten – diverse EU-Richtlinien waren zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht im Rahmen von Cross Compliance zu kontrollieren.

⁴Aktuell gibt es in Deutschland Überlegungen, den Rinderpass abzuschaffen bzw. zu modifizieren. Die entsprechenden politischen Entscheidungen waren im Juni 2007 noch nicht abgeschlossen.

Gerade bei der extensiven Beweidung mit Rindern auf großer Fläche (so genannte halboffene Weidelandschaften) ist es schwierig, die Bestimmungen zur Tierkennzeichnung einzuhalten. Nur eine sehr intensive Betreuung gewährleistet dies.



Kontrollbereich	Anzahl der Kontrollen	Anteil der festgestellten Verstöße
Vogelschutzrichtlinie	3.300	0,5%
FFH-Richtlinie	3.200	0,3%
Klärschlammrichtlinie	315	2,2%
Nitratrichtlinie	3.600	14,6% ¹⁾
Grundwasserrichtlinie	3.450	0,5%
Rinderkennzeichnung	8.400	32% ²⁾
Schweinekennzeichnung	790	20%
Schafkennzeichnung	400	30%
Standards zum Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand	3.600	4%

¹⁾davon 10% leichter Verstoß mit einer einprozentigen Sanktion

²⁾davon 22% leichter Verstoß mit einer einprozentigen Sanktion

Tabelle 3:
Cross Compliance-Kontrollen in Deutschland für das Jahr 2005 (Stand: Ende Dezember 2005)
Quelle: BMELV + Länderdaten ausgewertet in DBV (2007)

Weitere Entwicklung von Cross Compliance

Am 29. März 2007 legte die Europäische Kommission Eckpunkte zu Änderungen bei den Cross Compliance-Bestimmungen vor. Voraussichtlich ergeben sich danach u. a. folgende Neuerungen:

- Bagatellverstöße sollen zukünftig nicht mehr zwingend zu einer Beihilfekürzung führen. Dies gilt z.B. für den Fall, dass ein Rind eine Ohrmarke verloren hat, jedoch über die zweite Ohrmarke bzw. das Bestandsregister zu identifizieren ist. In Deutschland wird dieser Fall bereits nicht mehr sanktioniert.
- Vor-Ort-Kontrollen zu Cross Compliance können künftig bis zu 14 Tage im Voraus angemeldet werden. Kontrollen der Tier-Identifi-

zierung und -Registration sollen jedoch auch künftig „im Prinzip“ unangekündigt erfolgen.

Diese Änderungen der Kommission sind noch umzusetzen, Modifikationen sind also möglich. Beispielsweise hat der Agrarrat – die Landwirtschaftsminister der EU-Mitgliedsstaaten – die Kommission in einer Stellungnahme aufgefordert, bei Cross Compliance auf Beihilfekürzungen bis in eine Höhe von 100,- EUR zu verzichten. Nach Angaben der Kommission würden damit 90% der Verstöße straffrei bleiben (AGRA-EUROPE 25/07).

Für alle Rinder zwingend: Kennzeichnung mit zwei Ohrmarken.



Cross Compliance fordert weder eine qualifizierte Pflege von Hecken, noch deren Neuanlage. Beide Aktivitäten können deshalb beispielsweise über Agrarumweltprogramme honoriert werden.



Cross Compliance als Basis für die Entwicklung von Agrarumweltprogrammen

Die Agrarumweltprogramme sind ein zentrales Element einer auf Multifunktionalität ausgerichteten Agrarpolitik und ein wesentlicher Baustein zur Förderung des ländlichen Raumes in der EU. Bei der Teilnahme an einem Agrarumweltprogramm erhalten Landwirte eine Honorierung ihrer ökologischen Leistungen, die Teilnahme ist freiwillig. Die Prämienhöhe wird so berechnet, dass dem Landwirt der zusätzliche Aufwand und der entgangene Gewinn, der durch die Teilnahme am Agrarumweltprogramm entsteht, entgolten wird.

Für die Agrarumweltprogramme sind zusätzlich zu Cross Compliance als Grundanforderungen die Vorgaben der Düngeverordnung in Bezug auf Phosphat (siehe Tabelle 4) zu beachten.

Generell ist auch auf Flächen, die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen ungedüngt bleiben, bei einer Größe ab einem Hektar alle sechs Jahre eine Bodenprobe zu ziehen. Davon ausgenommen sind laut Düngeverordnung:

- Flächen mit reiner Weidehaltung bei einem jährlichen Stickstoffanfall an tierischen Wirtschaftsdüngern von bis zu 100 kg Stickstoff je Hektar, wenn keine zusätzliche Stickstoffdüngung erfolgt,
- Betriebe mit weniger als 10 Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (und höchstens einem Hektar Gemüse, Hopfen oder Erdbeeren) und
- weitgehend düngungslos oder düngungslos wirtschaftende Betriebe (d.h. maximal 50 kg Stickstoff und 30 kg Phosphat pro Hektar).

Weitere Grundvoraussetzungen für Agrarumweltprogramme beim Pflanzenschutz oder bei sonstigen Themen, die über Cross Compliance hinausgehen, sind in Deutschland bislang nicht festgelegt.

Düngeverordnung

Relevante Grundanforderungen für Agrarumweltprogramme im Bereich Phosphat

Relevante Kontrollkriterien (zusammengefasst und vereinfacht)

- Ermittlung des P-Gehalts im organischen Dünger
- Beachtung der Abstandsregelungen zu Gewässern bei der Ausbringung P-haltiger Düngemittel
- Vorlage repräsentativer Bodenproben von allen Schlägen größer als ein Hektar, alle sechs Jahre (Ausnahmen)
- Nährstoffbilanz bezüglich P erforderlich (Ausnahmen)
- Ausbringung P-haltiger Düngemittel nicht auf wassergesättigte, tiefgefrorene und stark schneebedeckte Böden

Tabelle 4: Über Cross Compliance hinausgehende Grundanforderungen beim Einsatz von Agrarumweltprogrammen in Deutschland. Quelle: eigene Zusammenstellung

Angesichts der Verknüpfung der Agrarumweltprogramme mit den Cross Compliance-Bestimmungen diskutiert die Fachwelt in Deutschland nach wie vor intensiv über die Cross Compliance-Standards. Denn je höher die Standards sind, desto stärker ist die Anwendung der Agrarumweltprogramme eingeschränkt. Das Ziel der

Cross Compliance-Regelungen ist im Gegensatz dazu jedoch, die Direktzahlungen an die Landwirte aus der ersten Säule auf eine legitime Basis zu stellen. Der Schritt, diese Direktzahlungen an Cross Compliance zu binden, soll zudem Verbraucher-, Tier-, Umwelt- und Naturschutzaspekte in der ersten Säule der Agrarpolitik verankern.



In vielen deutschen Mittelgebirgen sind nicht gedüngte und spät gemähte Wiesen Rückzugsraum für gefährdete Arten und attraktiver Touristenmagnet. Alle Bundesländer fördern den Erhalt dieser Wiesen über Agrarumweltprogramme. Die Sicherung allein mit den Prämien der ersten Säule ist für die Landwirte aus ökonomischen Gründen nicht möglich. Bild unten zeigt die Detailaufnahme einer Bergwiese im Erzgebirge mit Schopfiger Teufelskralle, Bild links zeigt eine feuchte, hochstaudenreiche Arnikawiese im Aukrug, Schleswig-Holstein.

Einige Länder honorieren die Einsaat von Stilllegungs- und Ackerflächen mit speziellen Saatgutmischungen aus Kultur- und Wildpflanzen über Agrarumweltprogramme. Diese mehrjährigen Buntbrachen unterliegen meist nicht der jährlichen Mulchverpflichtung von Cross Compliance. Aus ökologischer Sicht ist das notwendig, da die Buntbrachen nur so im Winter ihren Wert als Lebensraum zahlreicher Tierarten voll erfüllen können und ausreichend Deckung und Unterschlupf bieten.

Zahlreiche Ackerwildkrautarten sind in Deutschland hoch bedroht. Agrarumweltprogramme, die den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngung untersagen und einen größeren Reihenabstand bei Getreide vorgeben, helfen diesen attraktiven Arten, wie z. B. dem Sommer-Adonisröschen (Bild).

Ein „Klassiker“ in den Agrarumweltprogrammen ist die Sicherung von Streuobstwiesen, die für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten als Lebensraum dienen.



Ein Beispiel aus der Praxis: Naturnahe Gestaltung von Stilllegungsflächen

Im Rahmen der aktuellen EU-Agrarpolitik müssen Landwirte einen bestimmten Prozentsatz ihrer Ackerflächen – in Deutschland bis zum Herbst 2007 je nach Bundesland zwischen 7,5 und 9% – verpflichtend stilllegen. Auf diesen Flächen ist ihnen eine Produktion von Nahrungsmitteln untersagt, allerdings dürfen sie nachwachsende Rohstoffe anbauen. Die oben beschriebenen Cross Compliance-Vorgaben müssen die Landwirte auch auf diesen Flächen der so genannten obligatorischen Stilllegung beachten. Vorgeschrieben ist auf stillgelegten Flächen die Selbstbegrünung oder Einsaat. Eine Einsaat mit artenreichen Saatgutmischungen wertet die Flächen ökologisch auf. Weil die Schläge nicht weiter bearbeitet werden, bieten sich Mischungen mit einem hohen Anteil mehrjähriger Arten (Stauden) und Kulturarten zur Flächenbegrünung an. Wildpflanzen sollten heimischer Herkunft sein.

Eine spezielle Saatgutmischung aus Kultur- und Wildpflanzen, die die Flächen für Wildtiere wie Feldhasen und bestimmte Vogelarten ökologisch aufwertet, entwickelte das Team im Projekt „Lebensraum Brache“ (siehe www.lebensraum-brache.de).

Die Kosten derartiger Saatgutmischungen sind höher als für gängige artenarme Standardmischungen. Deshalb haben einige Bundesländer die Einsaat von Stilllegungsflächen mit artenreichem Saatgut im Jahr 2007 neu in ihre Agrarumweltprogramme aufgenommen. Auf diesem Weg kann ein Landwirt den zusätzlichen Aufwand, den er bei einer Einsaat mit ökologisch optimierten Saatgutmischungen hat, honoriert bekommen.

Ein Problem bei ökologisch optimierten Stilllegungen sind die Cross Compliance-Mindestanforderungen (jährliche Mulchpflicht bzw. alle zwei Jahre Mahd mit Abfuhr des Mähgutes). Eingesäte Wildpflanzen bieten jedoch gerade im Winter für viele Tierarten (z. B. überwintrende Insekten, Vögel oder Feldhasen) wichtige Schutz- und Futterfunktionen. Aus Naturschutzsicht sollten diese Flächen daher nicht jährlich gemulcht werden, oftmals kommen die Flächen mehr als vier Jahre ohne Mulchen aus. In Deutschland besteht deshalb die Möglichkeit, naturschutzfachlich begründete Ausnahmen von der Mulchpflicht zu machen. Die jeweiligen Details sind bei den Agrarverwaltungen der Länder zu erfragen.

Naturverträgliche Pflege einer Hecke mit Spezialgeräten wie Astscheere, Zangenschlepper und Fällgreifer. Derartige Maßnahmen gehen deutlich über die Standards von Cross Compliance hinaus und können dem Landwirt deshalb honoriert werden.



Cross Compliance-Verstöße kürzen Agrarumweltprämien

Die Cross Compliance-Regelungen bestimmen nicht nur die Konzeption der Agrarumweltprogramme maßgeblich, sondern auch die Kontrollen und Sanktionen. So schreibt die Kontrollverordnung zu ELER (Verordnung (EG) Nr. 1975/2006) vor, dass dem betroffenen Landwirt bei einem Verstoß gegen die Cross Compliance-Bestimmungen nicht nur die Direktzahlungen, sondern auch die Agrarumweltprämie und die Ausgleichszulage zu kürzen sind. Dies kann zu folgendem Fall führen: für die Mahd einer Steillagenwiese mit der Sense erhält ein Landwirt eine Kürzung seiner Agrarumweltprämie, weil

eine Kontrolle ergab, dass er ein Kalb in seinem Stall zu spät mit den erforderlichen Ohrmarken versehen hat.

Ein Sonderfall sind Verstöße gegen die Düngeverordnung im Bereich Phosphat. Diese führen zwar ebenfalls zu einer Kürzung der Agrarumweltprämien, nicht aber zu einer geringeren Zahlung aus der ersten Säule. Grund dafür ist, dass dieser Bereich zwar kein Bestandteil von Cross Compliance, aber eine Grundlage für die Agrarumweltprogramme ist.

Agrarumweltförderung in Natura 2000-Gebieten

Besonders komplex ist die Situation in Natura 2000-Gebieten. Die Grundlage für das europäische Schutzgebietssystem bilden die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) und die Vogelschutz-Richtlinie. Die Richtlinien verpflichten die Mitgliedsstaaten vornehmlich dazu, einen günstigen Erhaltungszustand der Arten von gemeinschaftlichem Interesse, der Lebensraumtypen sowie der Vogelarten zu bewahren bzw. wiederherzustellen. Dazu sind geeignete Maßnahmen zu ergreifen, deren Art der Ausführung der Mitgliedstaat selbst bestimmen kann. Zusätzlich gilt für die Arten des Anhang II und die Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie sowie die Vogelarten der Vogelschutzrichtlinie in den Natura 2000-Gebieten ein Verschlechterungsverbot. Die Gewährleistung dieses Verbots ist verpflichtend und obliegt dem Mitgliedstaat, in Deutschland den Bundesländern. Die Länder können sowohl für die Erhaltung und Wiederherstellung des ökologischen Zustands als auch für die Gewährleistung des Verschlechterungsverbots beispielsweise Schutzgebietsverordnungen, die die landwirtschaftliche Nutzung über Ge- und Verbote einschränken, erlassen.

Der zweite Weg, Natura 2000 gerecht zu werden, besteht in freiwilligen Kooperationen mit Landnutzern, z. B. in Form von Agrarumweltprogrammen, sofern damit ein gleichwertiger Schutz zu erreichen ist. Zwar werden auch in diesen Fällen meist zum Schutz vor Eingriffen Dritter (z. B. Straßenbaumaßnahmen, Freizeitnutzung) in einer

Schutzgebietsverordnung Regelungen zum so genannten Drittschutz erforderlich sein, doch müssen diese nicht die landwirtschaftliche Nutzung und den Einsatz von Agrarumweltprogrammen einschränken. Außerhalb der Natura 2000-Gebiete sind für die Arten des Anhang IV und V der FFH-Richtlinie unter Umständen Schutzmaßnahmen erforderlich, die ebenfalls über Agrarumweltprogramme gesichert werden können.

Die Generaldirektionen Umwelt und Landwirtschaft der Europäischen Kommission (KOM) haben im September 2005 folgendes mitgeteilt:

„Bezüglich Cross Compliance betont die KOM ihre Rechtsauffassung, dass Einschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in Natura 2000-Gebieten nur dann für den Landwirt gegeben sind, sofern diese von Seiten der Mitgliedsstaaten dem Landwirt verbindlich mitgeteilt waren. Das Vorkommen von bestimmten Arten oder Lebensräumen allein führt nicht dazu, dass auf Grund von Cross Compliance die landwirtschaftliche Nutzung und damit der Einsatz von Agrarumweltprogrammen eingeschränkt wird.“

Erhalten Landwirte, deren Flächen in Schutzgebieten liegen, eine Beratung über die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen, ist Folgendes zu beachten: Für Einschränkungen durch Ge- und Verbote aus der Schutzgebietsverordnung dürfen keine Agrarumweltprämien beantragt bzw. gewährt werden. Als Alternative kommen in diesen Gebieten Ausgleichszahlungen über den so

genannten Natura 2000-Ausgleich allerdings in begrenztem Umfang (meist maximal 200 EUR pro Hektar) in Frage. Dieses Instrument der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik bieten in Deutschland nur wenige Bundesländer an, da es nicht zwingend umzusetzen ist.⁵ Zudem werden Natura 2000-Ausgleichszahlungen oft jährlich vereinbart, im Gegensatz zu Verträgen nach Agrarumweltprogrammen, die für fünf oder mehr Jahre abgeschlossen werden.

Um Agrarumweltprogramme einsetzen zu können, müssen Ge- und Verbote bei der Ausweisung von Schutzgebieten oder der Überarbeitung von Schutzgebietsverordnungen dementsprechend gestaltet sein. Der Naturschutz ist oft auf die Mitwirkung von extensiv wirtschaftenden Landwirten angewiesen, um bestimmte Lebensräume im Grün- und Ackerland zu sichern. Ge- und Verbote können im Einzelfall jedoch dazu führen, dass Landwirten das Interesse an der Flächenbewirtschaftung vergeht.

Beispielsweise ist ein Hüteschäfer, dessen Herde ökologisch wertvolle Wacholderheiden bzw.

Kalkmagerrasen beweidet, auf eine Honorierung seiner Leistungen angewiesen. Von der Fleischvermarktung allein kann er nicht leben und der Verkauf der Wolle erzielt aktuell keinen Gewinn auf dem Markt. Ein anderes Beispiel: Schreibt eine Schutzgebietsverordnung den frühest möglichen Nutzungstermin auf einer Bergwiese vor, kann der Landwirt nur noch eine spätere Mahd über Agrarumweltprogramme honoriert bekommen. Bergwiesen sind aber auf eine extensive und damit meist einschürige Mahd angewiesen. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass landwirtschaftliche Betriebe nicht mehr existieren können oder zumindest an Flächen im Schutzgebiet kein Interesse mehr haben.

Auf der anderen Seite ist ein Land, das Natura 2000 vorrangig über Agrarumweltprogramme umsetzen will, auf die Mitarbeit der Landwirte angewiesen. Fehlt deren Bereitschaft oder sind zu wenig Mittel für entsprechende Programme vorhanden, bleibt zur Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts nur der Weg über Ge- und Verbote.

⁵Während die Bundesländer für den Zeitraum von 2007 bis 2013 für Agrarumweltprogramme öffentliche Mittel in Höhe von fast 3,4 Mrd. EUR im ELER einplanen (zuzüglich 856 Mio. EUR für national finanzierte Agrarumweltprogramme), stehen im gleichen Zeitraum für Natura 2000- und Ausgleichszahlungen aus der Wasserrahmenrichtlinie nur 200 Mio. EUR öffentliche Mittel im ELER (sowie 35 Mio. EUR für national finanzierte Programme) zur Verfügung (BMELV 2007).

Tipps für die Umsetzung von Agrarumweltprogrammen

Hier zählen wir einige Tipps für regionale Agrar- und Umweltverwaltungen sowie Beratungsinstitutionen und interessierte Verbände zum Umgang mit Agrarumweltprogrammen und Cross Compliance-Verpflichtungen auf:

- Vor dem Abschluss von Agrarumweltprogrammen ist zu klären, ob die Nutzung einer Fläche bereits über Schutzgebietsverordnungen oder andere Verpflichtungen (z. B. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) eingeschränkt ist. Agrarumweltprogramme können nur für ökologische Leistungen abgeschlossen werden, die über verpflichtenden Standards liegen.
- Aktuell erstellen zahlreiche Bundesländer Natura 2000-Managementpläne, die die Grundlage für von den Ländern durchzuführende Maßnahmen sein werden. Bereits diese Fachgutachten sollten Schwierigkeiten möglicher Einschränkungen von Agrarumweltprogrammen durch Ge- und Verbote in Schutzgebietsverordnungen berücksichtigen.
- Die meisten Verstöße bei Cross Compliance entdeckten Kontrolleure bisher im Bereich der Tierkennzeichnung. Großflächige, extensiv beweidete Flächen können besondere Schwierigkeiten verursachen, da z. B. frisch geborene Kälber in weitläufigem Gelände schwer mit Ohrmarken zu kennzeichnen sind. Dies gilt besonders für die aus naturschutzfachlichen Gründen wertvollen halboffenen Weidelandchaften. Hüteschäfer und Ziegenhalter, die im Naturschutz häufig sehr wichtig sind, haben ebenfalls ein erhöhtes Anlastungsrisiko. Beim Abschluss entsprechender Agrarumweltvereinbarungen sollten die Vertragspartner deshalb das Thema Tierkennzeichnung im Vorfeld klären. Eine intensive Betreuung der Beweidungsflächen ist unabdingbar, um die Vorgaben einzuhalten.
- In manchen Fällen ist es naturschutzfachlich sinnvoll, Landschaftselemente zu beseitigen, um ökologisch hochwertige Flächen weiter zu verbessern. Für derartige Maßnahmen ist eine Klärung vorab erforderlich, ob das zu beseitigende Landschaftselement unter die Cross Compliance-Bestimmungen fällt. Ist dies der Fall, ist eine Ausnahmegenehmigung notwendig.
- Mit den Antragsunterlagen zum so genannten Gemeinsamen oder Mehrfach-Antrag erhalten die Landwirte im Regelfall eine detaillierte Broschüre zu Cross Compliance, die jedes Jahr aktualisiert wird und auf den Internetseiten der zuständigen Länderministerien zu finden ist. Auch Umweltakteure können sich mit dieser Broschüre auf dem aktuellen Stand halten.



Ist in den Schutzgebietsverordnungen die ordnungsgemäße Landwirtschaft über Ge- und Verbote konkret eingeschränkt, können Landwirte für entsprechende Maßnahmen keine Agrarumweltprogramme mehr abschließen. Allein die Lage einer Fläche in einem Schutzgebiet führt jedoch noch nicht dazu, dass Agrarumweltprogramme dort nicht mehr möglich sind!

Im Natura 2000-Gebiet „Bellheimer Wald mit Queichtal“ bekommen die Landwirte eine schmetterlingsgerechte Bewirtschaftung ihrer Wiesen honoriert. Insbesondere die dort vorkommenden Ameisenbläulinge sind auf eine Wiesenmahd angewiesen.



Zwei Beispiele mögen das komplexe Thema veranschaulichen:

Ein regionaler Naturschutzverband pflegt eine Orchideenwiese. Er will mit dieser Fläche am Vertragsnaturschutz in seinem Bundesland teilnehmen und stellt einen Antrag für das entsprechende Agrarumweltprogramm. Obwohl der Verband keine Fördermittel aus der ersten Säule erhält, muss er Cross Compliance einhalten. Der Verband hält jedoch keine Tiere, düngt die entsprechenden Flächen nicht und verwendet keine Pflanzenschutzmittel. Die meisten Cross Compliance-Vorgaben sind deshalb nicht relevant (z. B. Tierkennzeichnung, Verbraucherschutz). Will der Verband aber ein Gehölz auf der Wiese beseitigen, um den Orchideen bessere Lebensbedingungen zu schaffen, muss er zuvor prüfen, ob das Feldgehölz unter die Cross Compliance-Regelungen fällt. Dies trifft zu, wenn es zwischen 100 und 2.000 m² groß ist. In diesem Fall ist ein entsprechender Ausnahmeantrag zu stellen.

In einer Mittelgebirgsregion vermittelt ein Landschaftspflegeverband einem konventionell wirtschaftenden Landwirt eine ökologisch wertvolle, 20 Hektar große Grünlandfläche. Der Landwirt ist bereit, die Fläche im Rahmen des Vertragsnaturschutzes als extensive Weide zu bewirtschaften. Bisher bezieht der Landwirt Zahlungen aus der ersten Säule und über die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete flächengebundene Zahlungen der zweiten Säule. Die Kontroll- und Sanktionsmechanismen ändern sich deshalb wegen der Teilnahme am Vertragsnaturschutz nicht. Cross Compliance musste der Landwirt wegen der ursprünglichen Förderungen bereits beachten. Beim ersten Abschluss eines Agrarumweltvertrags hat der Landwirt jedoch zu überprüfen, ob er die Verpflichtungen der Düngeverordnung im Bereich Phosphat einhält. Eine Bodenprobe zur Messung des Phosphatgehalts auf der extensiven Weidefläche muss er dennoch nicht veranlassen, da der jährliche Stickstoffanfall in seinem Fall die Grenze von 100 kg pro Hektar deutlich unterschreitet. Schwierigkeiten in diesem Beispiel können allenfalls wegen eventueller Verstöße bei der Tierkennzeichnung auf den weitläufigen Weideflächen auftreten.

Eine kurze Bewertung

Eine Stichproben-Befragung von zehn Landschaftspflege- und Naturschutz-Experten aus neun Bundesländern hat ein negatives Image der Cross Compliance-Regelungen im Naturschutz ergeben. Allein das deutsche Entkopplungsmodell mit mittelfristig einheitlichen Hektarprämien für die erste Säule, die an die Cross Compliance-Standards gebunden sind, begrüßen die Experten im Grundsatz. Sie können – zumindest bisher – im Zusammenhang mit

Cross Compliance nur sehr geringe positive Effekte für den Naturschutz erkennen. Nach Aussage der Experten sind diese auch kaum zu erwarten, da die spezifischen Ansprüche von Zielarten und Ziellebensräumen des Naturschutzes mit den aktuellen Cross Compliance-Standards nicht zu erreichen sind.

Zu Verbesserungen im Umweltbereich könnte Cross Compliance aus Sicht eines Experten im

abiotischen Bereich – insbesondere bei der Düngung und dem Sonderthema Hof-tankstellen – beitragen. Auch der Schutz der Landschaftselemente lässt sich als positiver Naturschutzeffekt hervorheben. Die detaillierte Regelung mit Mindest- und Höchstgrenzen bei der Größe oder Länge der Elemente und der hohe bürokratische Aufwand bei der Integration der Landschaftselemente in den Flächennachweis führen jedoch den Befragten zufolge dazu, dass etwaige positive Effekte auf Akzeptanz und Erhalt der Landschaftselemente schnell ins Gegenteil umschlagen. Zusätzlich führen die Regelungen und der bürokratische Aufwand zu erheblichen Unsicherheiten sowohl bei Landwirten als auch bei beratenden Stellen (z. B. Landwirtschaftsämtern und Landschaftspflegeverbänden). Ein Experte berichtete, dass bereits Tricks kursieren, die Cross Compliance-Standards zu umgehen. So pachten manche Agrarbetriebe Landschaftselemente nicht mehr mit den eigentlichen Flächen, sondern belassen sie im Besitz des Flächeneigentümers. Damit befinden sich diese Landschaftselemente nicht mehr im Einflussbereich der Cross Compliance-Vorgaben. Allerdings sind auf diesen Flächen dann auch keine Zahlungsansprüche mehr zu generieren. Eine Beratung der Landwirte kann die Integration der Landschaftselemente in das landwirtschaftliche Fördersystem zum allgemeinen Nutzen erwirken. Dies gilt sowohl für Elemente, die unter Cross Compliance fallen, als auch für Elemente, die wegen zu geringer Größe in Cross Compliance nicht zu berücksichtigen sind.

Dem erheblichen Aufwand, den Bauern und Verwaltung mit Cross Compliance in Deutschland aktuell haben, steht aus Sicht der Befragten kein adäquater Nutzen entgegen. Vielmehr empfinden die meisten Experten die Cross Compliance-Bestimmungen in ihrer aktuellen Ausprägung als ein agrarpolitisches Instrument,

das die Kooperation mit der Landwirtschaft über Agrarumweltprogramme erschwert. Die Experten stimmten weitgehend darin überein, dass Landwirte Cross Compliance als ungerecht empfinden. Grund dafür ist die unterschiedliche Auswirkung der einheitlichen Standards auf die verschiedenen landwirtschaftlichen Betriebe bzw. die ungleichen (naturschutzrelevanten) Flächen oder Regionen. Immer wieder äußerten die Experten Befürchtungen, dass gerade jene Wirtschaftsweisen durch die Cross Compliance-Bestimmungen benachteiligt werden, die aus Naturschutzsicht positiv zu werten sind. Dies trifft z. B. für Betriebe mit Mutterkuhhaltung oder Hüteschäfer, Betriebe mit zahlreichen Landschaftselementen auf den Flächen oder Betriebe mit hohem Flächenanteil in Natura 2000-Gebieten zu. Analog zu Ansätzen in Frankreich oder der Schweiz wäre eine aus Naturschutzsicht mögliche Problemlösung, wenn alle landwirtschaftlichen Betriebe einen bestimmten geringen Prozentsatz ihrer Flächen als ökologische Ausgleichsfläche im Rahmen von Cross Compliance zur Verfügung stellen müssten. Der Einsatz von Agrarumweltprogrammen auf diesen Flächen sollte aus Akzeptanzgründen weiter möglich sein.

Die Vorgabe, dass ein Verstoß gegen die Cross Compliance-Bestimmungen zwangsläufig auch eine Kürzung der Agrarumweltprämie zur Folge hat, werteten die Experten einhellig negativ. Die befragten Fachleute waren sich einig, dass dies Konsequenzen auf die Bereitschaft der Landwirte zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen haben und deren Akzeptanz schmälern wird. Die aktuellen Bemühungen der Europäischen Kommission zur praktikableren Ausgestaltung der Cross Compliance-Kontrollen beurteilten sie dementsprechend positiv, insbesondere die Einführung von nicht zwingend zu sanktionierenden Bagatelverstößen.

Zitierte Literatur:

- AGRA-EUROPE 11/07 vom 12.03.2007: Kommission will Cross Compliance-Regeln lockern
- AGRA-EUROPE 25/07 vom 18.06.2007: Agrarminister stellen Weichen für einfachere Cross Compliance
- BMELV (2007): Entwicklungsprogramme der Bundesländer 2007 – 2013: Mittelverteilung der kofinanzierten öffentlichen Ausgaben und der zusätzlichen nationalen Förderung auf die Maßnahmen (unveröffentlichte vorläufige Mitteilung vom 11.06.2007)
- DBV (2006): Situationsbericht 2007 – Trends und Fakten zur Landwirtschaft
- DVL & NABU (2005): Agrarreform für Naturschützer – Chancen und Risiken der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Naturschutz
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007): Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross Compliance) vom 29.03.2007





Naturschutz mit Landwirten

– was Sie bei Agrarumweltprogrammen und Cross Compliance beachten müssen

Der Leitfaden „Naturschutz mit Landwirten – was Sie bei Agrarumweltprogrammen und Cross Compliance beachten müssen“ des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege informiert über die Zusammenhänge zwischen Cross Compliance und den Agrarumweltprogrammen. Die Broschüre richtet sich an regionale Agrar- und Umweltverwaltungen sowie Beratungsinstitutionen und interessierte Verbände, die eng mit Landwirten zusammen arbeiten und über die aktuelle EU-Agrarpolitik Bescheid wissen wollen.

Gefördert vom Bundesamt für Naturschutz will das Heft interessierten Lesern eine Hilfestellung an die Hand geben, wie sie die aktuell vorhandenen agrarpolitischen Instrumente konstruktiv anwenden können.

