

## **Aus dem Institut für ländliche Räume**

Heike Nitsch  
Bernhard Osterburg

## **Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik**

Veröffentlicht in: Landbauforschung Völkenrode 54(2004)3: 171-185

Braunschweig  
**Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)**  
2004



## Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik

Heike Nitsch und Bernhard Osterburg<sup>1</sup>

### Zusammenfassung

Unter Cross Compliance wird die Verknüpfung staatlicher Beihilfen mit der Einhaltung umweltrelevanter und anderer Auflagen verstanden. Nachdem die EU-Agrarreform „Agenda 2000“ erste Optionen für Cross Compliance eröffnete, schreibt die EU auf Grundlage der Reformbeschlüsse vom Juni 2003 mit der geplanten, für die Mitgliedstaaten obligatorischen Einführung von Cross Compliance stärker als bisher den Rahmen für Definition und Kontrolle von förderrechtlichen Standards vor. Sie umfassen die Einhaltung von EU-Verordnungen und Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit sowie Anforderungen zu Bodenschutz, zur Instandhaltung von Flächen und dem Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland. Die Einhaltung der betroffenen fachrechtlichen Standards wird durch systematische Kontrollen und durch Prämienkürzungen forciert, die nicht nur von der Schwere des Verstoßes, sondern auch von der Höhe der Direktzahlungen abhängen. Betriebe sind von möglichen Sanktionen aufgrund von Cross Compliance unterschiedlich stark betroffen. Im Interesse einer zielgerichteten Wirkung auf relevante Umweltprobleme ist eine Risikoanalyse für die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe unumgänglich. Die Sanktionen müssen in hohem Maße die tatsächlichen Umweltauswirkungen berücksichtigen, besonders wenn indirekte Indikatoren zur Kontrolle verwendet werden.

Durch Cross Compliance können Konflikte mit Agrarumweltmaßnahmen entstehen, wenn bisher freiwillig eingehaltene, über das Fachrecht hinausgehende Auflagen durch die Verknüpfung mit Direktzahlungen quasi obligatorisch werden. Die konsequente Vermeidung solcher Konflikte führt zur Festlegung sehr niedriger Standards, wobei auf regulierende Möglichkeiten durch Cross Compliance weitgehend verzichtet wird. Weiterhin gewährleistet Cross Compliance keinen umfassenden Schutz von Dauergrünland. Im Zusammenhang mit Kontrollen der „Guten fachlichen Praxis“ als Fördervoraussetzung können Akzeptanzprobleme für freiwillige Maßnahmen auftreten, da die Kontrollrate von mindestens 5 % auch zu einem höheren Risiko führt, im Rahmen von Cross Compliance sanktioniert zu werden. Angesichts der Erhöhung von Kontrollhäufigkeit und Sanktionen darf der Einsatz kooperativer Elemente zur Umsetzung von Umweltstandards wie Beratung und Audits nicht aus dem Blickfeld geraten.

*Schlüsselworte:* Cross Compliance, Sanktionen, Umweltstandards

### Summary

#### Cross Compliance as instrument for agri-environmental policy

Cross-compliance means to make the reception of public support payments contingent upon compliance with environmental and other requirements. After having introduced first options for cross-compliance in the “Agenda 2000”, the EU prescribes more than ever the framework for definition and control of standards with the planned compulsory introduction of cross-compliance, based on the reforms of June 2003. The requirements include compliance with certain directives and regulations concerning environment, animal welfare and public, animal and plant health and with standards for soil conservation, maintenance of land and protection of landscape features and permanent pasture. Compliance with the relevant mandatory standards is reinforced by more systematic controls and reductions of premia, these sanctions not only depending on the severity of a breach but as well on the height of the direct payments. Farms are affected by possible sanctions on the basis of cross-compliance to a different extent. As to be able to target relevant environmental problems, risk-analysis for selection of farms to be controlled is inevitable. Sanctions have to take into account to a great extent the actual environmental impacts, especially if indirect indicators are used for control.

Standards that go beyond legislation might compete with requirements for agri-environmental measures, which can be an incentive to define low standards, thus not using the regulatory opportunities of cross-compliance. Further on, cross-compliance still doesn't ensure sufficient protection of permanent pasture. The higher control rates of 5 % in connection with the control of “good farming practice” as a condition for support payments can create problems of acceptance of voluntary measures as the affected farms run a higher risk of being sanctioned through cross-compliance, as well.

Besides rising control frequency and sanctions, the use of co-operative elements, such as technical assistance and audits, for the implementation of environmental standards should be promoted.

*Keywords:* cross-compliance, sanctions, environmental standards

<sup>1</sup> Institut für ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig/Germany

## 1 Einführung

Die Umsetzung von Umweltstandards in der Landwirtschaft wird seitens der Agrar- und Umweltpolitik mit Hilfe verschiedener Instrumente verfolgt. Der zum Einsatz kommende „policy mix“ entwickelt sich in Abhängigkeit der historischen und politischen Voraussetzungen in den einzelnen Staaten und kann sich aus Maßnahmen wie dem Ordnungsrecht, dem Umwelthaftungsrecht, Beihilfen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen), Umweltafgaben und Steuern, handelbaren Umweltnutzungsrechten sowie Beratung und Information zusammensetzen (OECD 2003; Rothstein und Schröder, 2003). Anzustreben ist dabei eine Verknüpfung sich optimal ergänzender Instrumente (Lübbe-Wolff, 2001).

In den vergangenen Jahren ist es zu einer verstärkten Integration von Umweltzielen in die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) gekommen. Ein Element der Integration stellt die Verknüpfung mit dem Förderrecht dar, bei dem Umweltmindeststandards, beispielsweise Anforderungen aus dem Agrarumweltrecht, zur Förder Voraussetzung gemacht werden. Dies betraf in der EU bisher die Einhaltung von verpflichtenden Standards der „Guten fachlichen Praxis“ (GfP) als Voraussetzung für die Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen und den Erhalt der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Neben dieser EU-weit verbindlichen Verknüpfung mit Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (der sogenannten 2. Säule der GAP) bestand für die Mitgliedstaaten bisher die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis Umweltauflagen auch an den Erhalt von Direktzahlungen der EU-Markt- und Preispolitik (der sogenannten 1. Säule der GAP) zu binden.

Im Rahmen der Beschlüsse zur Reform der GAP vom Juni 2003 wurde mit der VO (EG) Nr. 1782/2003 die Einhaltung von Standards als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen der 1. Säule in EU-weit einheitlicher und verbindlicher Weise festgelegt, eine Maßnahme, die als „Cross Compliance“ bezeichnet wird. Ab dem Jahr 2005 sollen nach und nach Auflagen für die Bereiche Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit in allen Mitgliedstaaten als Fördervoraussetzung bindend werden. Die Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 796/2004 macht Vorgaben für die Kontrolle der Fördervoraussetzungen und für Sanktionen bei Verstößen. Im Zuge der Implementierung legen die Mitgliedstaaten Indikatoren und die Organisation der Kontrollen fest. An dieser Stelle wurden bereits die Erfahrungen mit der Integration von Umweltstandards in die Agrarförderung der 2. Säule in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten analysiert (Nitsch und Osterburg, 2004). Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der europäischen Agrarpolitik sollen im vorliegenden Artikel Möglichkeiten und Grenzen von Cross Compliance als Instrument der Agrarum-

weltpolitik diskutiert werden. Dazu wird zunächst eine Begriffsdefinition vorgenommen und kurz auf Erfahrungen aus den USA verwiesen. Die jüngste Entwicklung von Cross Compliance in der EU wird ausführlich beschrieben und anschließend einer Wirkungsanalyse und kritischen Diskussion unterzogen.

## 2 Definitionen für Cross Compliance

Umweltbezogenes Cross Compliance kann als Koppelung umweltrelevanter Auflagen an den Erhalt von bisher nicht umweltpolitisch ausgerichteten Transferzahlungen bezeichnet werden. Der Begriff stammt aus den USA, wo seit 1986 die Teilnahme an Maßnahmen zum Erosionsschutz und zum Schutz von Feuchtgebieten zur Voraussetzung für den Erhalt von direkten agrarpolitischen Stützungen gemacht wurde (Baldock und Mitchell, 1995; Latacz-Lohmann und Buckwell, 1998). Baldock und Mitchell (1995) unterscheiden zwei Varianten von Cross Compliance:

- „Rotes Ticket oder obligatorischer Ansatz“: Berechtigung zum Erhalt agrarpolitischer Stützungszahlungen ist abhängig von der Einhaltung definierter Umweltstandards.
- „Oranges Ticket“: Berechtigung zum Erhalt agrarpolitischer Stützungszahlungen ist abhängig von der Teilnahme an sonst freiwilligen Agrarumweltprogrammen mit zusätzlichen Auflagen und finanziellen Anreizen.

Voraussetzung für die Anwendung von Cross Compliance ist die individuelle Ausschließbarkeit von staatlichen Stützungen, wie sie bei direkten Transferzahlungen an Betriebe möglich ist. Cross Compliance als Instrument ist deshalb im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Regelungen immer abhängig davon, dass Direktzahlungen überhaupt existieren und den landwirtschaftlichen Betrieben individuell zugewiesen werden (Russel und Fraser, 1995; Latacz-Lohmann und Buckwell, 1998; Webster und Williams, 2001). In der EU wurde diese Voraussetzung mit der Einführung von Direktzahlungen im Rahmen der Agrarreform von 1992 geschaffen. Seither wurden die Direktzahlungen auf Kosten der Marktpreisstützungen weiter ausgebaut. Je nach Teilsektor spielen Marktpreisstützungen jedoch weiterhin eine bedeutende Rolle in der GAP.

Das Beispiel von Cross Compliance in den USA zeigt, dass der Ansatz des „orangenen Tickets“ zu einer höheren Verbreitung bestehender, ursprünglich freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen beitragen kann. Besonders geeignet ist dieser Ansatz für die Umsetzung standortspezifischer, über gesetzliche Vorgaben hinausgehende Anforderungen, von denen Betriebe sehr unterschiedlich betroffen sind. Als Kompensation für den mit der Einhaltung der Umweltstandards verbundenen Aufwand wird die zusätzliche Förderung im Rahmen des obligatorischen Agrarumweltprogramms angeboten (Christensen und Rygnes-

ad, 2000), was die Akzeptanz dieses Cross Compliance-Ansatzes erhöht.

Von Cross Compliance abzugrenzen sind Zahlungen für freiwillige Agrarumweltmaßnahmen, auch bezeichnet als „Grünes Ticket“, die nicht mit einkommensorientierten Stützungszahlungen zusammenhängen (Baldock und Mitchell, 1995). Die Berechtigung zu deren Erhalt kann von der Einhaltung von Standards der GfP abhängig gemacht werden, hinzu kommen maßnahmenspezifische, über die GfP hinausgehenden Auflagen. Die Grundanforderungen sind hier nicht an Einkommenszahlungen gekoppelt, sondern an freiwillige, anreizorientierte Maßnahmen. Trotz der Ähnlichkeiten mit Ansätzen in der 1. Säule wird in der EU die Verknüpfung anreizorientierter Fördermaßnahmen der 2. Säule mit der Einhaltung von Standards der GfP nicht als Cross Compliance bezeichnet.

### 3 Fragestellungen zur Einordnung und Wirkungsbewertung

Cross Compliance nach dem obligatorischen Ansatz ist ein Instrument, um Implementierung und Kontrolle von Umweltrecht durch eine höhere Anzahl systematischer Kontrollen und die Kürzung von Direktzahlungen als zusätzlichem Sanktionsmittel zu forcieren. Da in der EU nahezu alle Betriebe Direktzahlungen erhalten, wird mit Cross Compliance die Erwartung verbunden, dass Umweltmindeststandards besser und flächendeckender durchgesetzt werden können, und zwar auch an Gunststandorten, die bislang über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen in geringerem Maße erreicht wurden (Latacz-Lohmann und Buckwell, 1998, Dwyer et al., 2000). Durch die Anbindung an staatliche Transferzahlungen ist Cross Compliance grundsätzlich ein freiwilliges System und nur wirksam, solange die Zahlungen, an die zusätzliche Auflagen geknüpft sind, in Anspruch genommen werden. Zwar besteht theoretisch die Möglichkeit, dass Betriebe auf Direktzahlungen verzichten, um diejenigen Standards, die nicht ohnehin rechtlich verpflichtend sind, nicht einhalten zu müssen (Russel und Fraser, 1995). Bei hoher betriebswirtschaftlicher Abhängigkeit von Direktzahlungen, wie sie für die Mehrzahl der Landwirtschaftsbetriebe in der EU gegeben ist, kommen Cross Compliance-Anforderungen allerdings *de-facto* gesetzlichen Auflagen gleich (OECD, 2003). Die Kürzung der Direktzahlungen entfaltet in diesem Fall eine einem erhöhten Bußgeld vergleichbare Wirkung.

Durch Cross Compliance werden umweltpolitische Ziele an ein System von existierenden Einkommenstransfers gekoppelt (Latacz-Lohmann und Buckwell, 1998). Die langfristige Wirksamkeit dieses Instruments ist daher abhängig von der zukünftigen Entwicklung der Direktzahlungen. Aus diesem Grund wird Cross Compliance verbreitet nur als mittelfristiges Übergangsinstrument angesehen (Christensen und Rygnestad, 2000; Dwyer et

al., 2000). Verschiedene Autoren betonen, dass durch Cross Compliance nur Betriebe erreicht werden, deren Kosten für die Einhaltung der Umweltvorgaben niedriger liegen als die hiermit verknüpften Direktzahlungen. Die Wirksamkeit dieses Instrumentes sei also abhängig von der Höhe des finanziellen Anreizes, die Direktzahlungen in vollem Umfang zu erhalten (Christensen und Rygnestad, 2000; Webster und Williams, 2001). Diese Aussage gilt allerdings ausschließlich für zusätzliche Standards, die über die gesetzlichen, ohnehin einzuhaltenden Anforderungen hinausgehen. Im Falle gesetzlicher Anforderungen kann der Zwang zur Einhaltung von Standards nicht durch den Verzicht auf Direktzahlungen aufgehoben werden. Stützt sich Cross Compliance auf gesetzliche Vorgaben, steht die mit den drohenden Prämienkürzungen einhergehende Erhöhung des Sanktionsrisikos und die damit verbundene Verbesserung des Vollzugs im Vordergrund.

Im Falle von anspruchsvollen Anforderungen, die über rechtliche Vorgaben hinausgehen, kann die Verknüpfung mit einkommenspolitischen Transferzahlungen dazu führen, dass die Zahlungen zunehmend den Charakter von Agrarumweltmaßnahmen erhalten. Diese Entwicklung lässt sich beispielsweise in der Schweiz beobachten (Lehmann, 2001). Andererseits kann die Verknüpfung in der politischen Diskussion dazu dienen, Höhe und zeitliche Kontinuität der Direktzahlungen insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Ein Nachteil kann darin bestehen, dass zukünftig Mittel für einen zielgerichteten Ausbau der 2. Säule fehlen, da Umweltprobleme nun bereits über die 1. Säule angesprochen werden und der Abbau dieser Prämien aufgrund dieser „Umlegitimierung“ stagniert.

Eine Grundsatzfrage besteht allerdings darin, in welchem Ausmaß einkommensorientierte Direktzahlungen als Lenkungsinstrument für andere Politikbereiche ausgebaut werden sollen. Da die Direktzahlungen in erster Linie agrarpolitisch und nicht umweltpolitisch ausgerichtet sind, beinhaltet die Verbindung durch Cross Compliance das Problem, dass es zwischen diesen zwei Bereichen zu Zielkonflikten kommen kann und so die Ausgestaltung nicht optimal auf eine der beabsichtigten, einkommens- oder umweltpolitischen Wirkungen hin ausgerichtet werden kann (Webster und Williams, 2001). Zudem müssen Betriebe, die am stärksten auf Direktzahlungen angewiesen sind, nicht mit denjenigen übereinstimmen, die die größten Umweltprobleme verursachen und deshalb Hauptadressaten umweltpolitischer Regelungen sein sollten (Christensen und Rygnestad, 2000; Dwyer et al., 2000; Webster und Williams, 2001). Aufgrund der Etablierung von Querbezügen zwischen Fach- und Förderrecht führt Cross Compliance nicht nur zu weiteren Verwaltungskosten, sondern schwächt auch die bestehende Politiksystematik (Isermeyer 2002).

Tabelle 1:  
Umsetzung von Cross Compliance in den Mitgliedstaaten der EU-15 im Jahr 2003

<b>Über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende Standards</b>	Österreich	Niederlande	Irland Vereinigtes Königreich
<b>Kombination gesetzlicher und darüber hinausgehender Standards</b>			Italien Finnland Griechenland Spanien
<b>Gesetzliche Standards</b>	Frankreich		[Dänemark, 2000 - 2002]
	<b>Wenige, spezifische Auflagen</b>		<b>Umfassendere Auflagen</b>
<b>Kein Cross Compliance</b>	Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Portugal, Schweden		
Quelle: Petersen und Shaw, 2000; Bergschmidt et al, 2003.			

Für eine Einschätzung der Wirksamkeit von Cross Compliance als umweltpolitischem Instrument sind folgende Schlüsselfragen von Bedeutung:

- Wie abhängig sind Landwirte von den Transferzahlungen?
- Welche landwirtschaftlichen Betriebe und welche Flächen werden erreicht?
- Wie hoch sind die drohenden Prämienabzüge in Relation zu Bußgeldern bei vergleichbaren Verstößen?
- Liegen den Anforderungen gesetzlich festgelegte oder zusätzliche Standards zugrunde?
- Wie anspruchsvoll sind über gesetzliche Anforderungen hinausgehende Standards formuliert?
- Welche Wechselwirkungen mit anderen agrar- und umweltpolitischen Instrumenten sind zu erwarten?

#### 4 Umsetzung von Cross Compliance in der Europäischen Union

##### 4.1 Cross Compliance als optionales Element der Agenda 2000

Mit den Berliner Beschlüssen zur Agrarreform „Agenda 2000“ im Jahr 1999 wurden gesetzliche Grundlagen für Cross Compliance als ein für die Mitgliedstaaten freiwilliges Instrument in die GAP der EU eingeführt. Die Verordnung (EG) Nr. 1259/99 ermöglicht den Mitgliedstaaten, „spezifische Umweltauflagen“ als Voraussetzung für Direktzahlungen der Markt- und Preispolitik festzusetzen und bei Nicht-Einhaltung gegebenenfalls Zahlungen zu kürzen oder im Extremfall ganz zu streichen. Hierbei handelt es sich um einen für Landwirtschaftsbetriebe obligatorischen Cross Compliance-Ansatz („rotes Ticket“). Von der Möglichkeit, Cross Compliance zu implementieren, machten zehn von 15 EU-Mitgliedstaaten Gebrauch (Petersen und Shaw, 2000; Bergschmidt et al., 2003). In

einigen dieser Staaten wurden nur wenige Standards aufgestellt, und zwar entweder, um im Falle von Vollzugsproblemen die Implementierung ausgewählter, rechtlich festgelegte Auflagen zu forcieren oder um gezielt mit über den gesetzlichen Rahmen hinausgehenden Standards einzelne, im jeweiligen Land bedeutsame Umweltprobleme anzusprechen. In anderen Mitgliedstaaten wurde dagegen ein mehr oder weniger breites Bündel von Anforderungen formuliert. In der Regel wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einzelne Auflagen gezielt an bestimmte Direktzahlungen, z. B. für Ackerkulturen, Flächenstilllegung oder Rinder, zu binden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die verschiedenen nationalen Umsetzungen. Zu berücksichtigen ist, dass es keine harmonisierten Kontroll- und Sanktionsmechanismen gibt und sich die Cross Compliance-Ansätze der Mitgliedstaaten bezüglich des Stands der Umsetzung, der Kontrolldichte und der Sanktionen erheblich voneinander unterscheiden. So variiert die maximale Prämienkürzung zwischen weniger als 10 % bis zu 100 %, und in Österreich wird keine Prämienkürzung vorgenommen, sondern nur ein Bußgeld verhängt.

In den Niederlanden existieren verpflichtende Maßnahmen für stillgelegte Flächen und zur Reduzierung des Herbizideinsatzes im Maisanbau, die über gesetzliche Standards hinausgehen. Eine Begrenzung des Pflanzenschutzsinsatzes in Stärkekartoffeln wurde aufgrund phytosanitärer Probleme bereits ein Jahr nach Einführung wieder aufgehoben (Brandt und Kromjongh, 2003). In Frankreich werden Zahlungen für bewässerte Kulturen an die gesetzliche Auflage geknüpft, eine Genehmigung einzuholen und einen Wasserzähler zu installieren. Dies führte zu einer besseren Erfassung der Wasserentnahmestellen und zu einem verbesserten Vollzug des Wasserrechts (Godard und Rogier, 2003). Österreich hat ausschließlich Auflagen zur konjunkturellen Ackerflächenstilllegung als

Cross Compliance angemeldet. Obwohl in Deutschland vergleichbare Auflagen für Stilllegungsflächen gelten, werden diese von deutscher Seite nicht als Cross Compliance bezeichnet.

In England wurden Standards zur Beweidung an die Zahlung von Rinder- und Schafprämien gekoppelt und Standards für stillgelegte Ackerflächen definiert. Durch die Cross Compliance-Anforderungen zur Beweidung konnten die schwersten Fälle von Überweidung ermittelt und die Umweltsituation verbessert werden (Eaton und Swales, 2003). Auch in Irland wird das Problem der Überweidung angegangen, indem in betroffenen Gebieten 1998 eine Verringerung des Schafbestandes um 30 % vorgeschrieben wurde. Seit 2003 werden für diese Gebiete Pläne zu Beweidung und Grünlandmanagement mit maximalen Viehbesatzdichten festgelegt. Um die Prämie für Schafe zu erhalten, müssen Landwirte darüber hinaus an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, die Anforderungen an das Management des gesamten Betriebes stellen (Rath, 2003). Hierbei handelt es sich um einen Cross Compliance-Ansatz, der dem „oranzen Ticket“ entspricht. Nachdem der Überweidung ausschließlich mit freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen nicht beizukommen war, erwiesen sich diese Cross Compliance-Maßnahmen in Irland als äußerst effektiv.

In Dänemark wurde im Jahr 2000 ein anspruchsvoller Cross Compliance-Ansatz eingeführt. Für Ackerprämien wurde die Erstellung einer Schlagkartei und eines Düngeplans verlangt, darüber hinaus wurde die Einrichtung von 2m breiten Randstreifen an Oberflächengewässern gefordert, auf denen eine Bodenbearbeitung zu unterbleiben hatte. An die Zahlung der Rinderprämien war die Auflage geknüpft, einen Düngungsbericht sowie einen Nährstoffvergleich vorzulegen, wobei übermäßige Düngung zu Kürzungen der Zahlungen führte (Kristensen, 2003). Wurde der Bericht zur Düngung auch nach Mahnung nicht fristgerecht eingereicht, war eine Kürzung der Tierprämien um 100 % vorgesehen. Die Anwendung von Cross Compliance wurde 2002 nach einem Regierungswechsel aufgehoben, nicht zuletzt aufgrund von Kontroversen bezüglich der Höhe der Prämienkürzungen und der „doppelten“ Bestrafung durch Bußgelder plus Prämienabzug (Jacobsen und Bendtsen, 2003). Umfassendere Cross Compliance-Maßnahmen wurden weiterhin in Finnland, Griechenland, Italien und Spanien eingeführt. In Griechenland wurden bisher jedoch keine Kontrollen durchgeführt, und in Spanien erfolgte die Einführung erst im Jahr 2003.

Die sehr unterschiedliche Implementierung von Cross Compliance seit dem Jahr 2000 blieb offensichtlich hinter den Erwartungen der EU-Kommission zurück, weshalb in den Vorschlägen zur neuen GAP-Reform Cross Compliance als obligatorisch umzusetzendes Element vorgesehen wurde.

#### 4.2 Cross Compliance als Bestandteil der Agrarreform 2003

Die jüngste, tiefgreifende Reform der GAP zum Zeitpunkt der Zwischenbewertung der Agenda 2000 wurde vor dem Hintergrund der EU-Ostererweiterung und in Hinblick auf die neue Runde der Welthandelsverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) zur Liberalisierung auch der Agrarmärkte notwendig. Kernelement der Reform ist die Entkopplung der Direktzahlungen von der Agrarproduktion. Entkoppelte Zahlungen wirken nach WTO-Bestimmungen nicht oder nur minimal handelsverzerrend und können als sogenannte „Green Box“-Maßnahmen von einem Subventionsabbau ausgenommen werden. Zukünftig ist die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit sowie die Erfüllung von Anforderungen an das Flächenmanagement Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen. Diese Verknüpfung der Direktzahlungen mit gesellschaftlich erwünschten Auflagen zielt nicht auf eine Rechtfertigung der Zahlungen vor der WTO ab, da die Erfüllung bestehender und mittelfristig zu erwartender WTO-Anforderungen bereits durch die Entkopplung gewährleistet ist. Vielmehr dienen die Anforderungen zur Begründung der Direktzahlungen in der Öffentlichkeit. Im Gegensatz zur bisherigen, optionalen Regelung unter der Agenda 2000 wird Cross Compliance künftig zu einem für die EU-Mitgliedstaaten obligatorischen Element der GAP. Ein EU-weit verbindlicher Rahmen für die Definition von Standards, für Kontrolle und Sanktionen sorgt dabei für eine stärkere Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten. Eine einheitliche Berichterstattung über Kontrollergebnisse und Sanktionshöhen ist bisher allerdings nicht festgelegt worden.

##### 4.2.1 Auswirkungen entkoppelter Direktzahlungen

Da Cross Compliance nur in Verbindung mit dem Erhalt von Direktzahlungen wirksam wird, sind insbesondere die Auflagen zum Flächenmanagement davon abhängig, welche Flächen im neuen Fördersystem ein Prämienrecht erhalten. Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Agrarproduktion geht mit der Ausgabe handelbarer, an landwirtschaftliche Flächen gebundener Prämienrechte einher. Die Ausgestaltung des Prämiensystems hat entscheidenden Einfluss auf die Verteilung der Prämienrechte. Aufgrund der Möglichkeit, die gesamte Betriebsfläche stillzulegen, bedeutet Entkopplung in Ungunstlagen die Gefahr eines verstärkten Rückzugs der produktiven landwirtschaftlichen Flächennutzung. Deshalb gewinnen Auflagen zur Mindestpflege an Bedeutung.

Im deutschen Prämienmodell erhalten Landwirte Prämienrechte, die im Jahr 2005 einen entsprechenden Antrag mit dem Nachweis von Flächen und historisch begründeten Zahlungsansprüchen stellen (BMVEL,

2004). Nach der Systemumstellung im Jahr 2005 gemeldete Flächen werden außer in einzelbetrieblichen Härtefällen keine zusätzlichen Prämienrechte erhalten. Der Umfang der verbleibenden prämiensfreien, aber grundsätzlich prämiensberechtigten Flächen spielt eine entscheidende Rolle für die durch Handel ermöglichte regionale Umverteilung von Prämienrechten, die zu einer Konzentration prämiensfreier Flächen in Ungunstlagen führen kann. Ohne Prämienrechte steht jedoch auf Grenzstandorten die Gewährleistung einer Mindestflächenpflege in Frage. Weiterhin könnten die Cross Compliance-Auflagen zur Erhaltung des Dauergrünlands unterlaufen werden, wenn Grünlandflächen in erheblichem Umfang außerhalb des Förder- und Erfassungssystems verbleiben und erst später als Ersatz für umgebrochenes Grünland aktiviert werden.

Bei Einführung einer aus einer historischen Referenz abgeleiteten Betriebsprämie, wie sie als Standardmodell in der VO (EG) Nr. 1782/2003, Art. 33 ff. vorgesehen ist, werden Landwirte bemüht sein, ihre Prämienrechte auf eine möglichst kleine Fläche zu konzentrieren, um Grenzstandorte nicht bewirtschaften zu müssen und Spielräume am Pachtmarkt und für Prämienhandel zu erhalten (Isermeyer, 2003). Bei der in Deutschland geplanten, schrittweisen Einführung von auf Ebene der Bundesländer einheitlichen Regionalprämien gemäß VO (EG) Nr. 1782/2003, Art. 58 ist demgegenüber zu erwarten, dass vergleichsweise wenig Flächen ohne Prämienrecht verbleiben, da die künftigen Direktzahlungen von der Hektarzahl des Betriebes abhängen werden. In Hinblick auf die angestrebte Sicherstellung eines Mindestmanagements landwirtschaftlicher Fläche und der freiwilligen Meldung von nun zur förderfähigen Fläche gehörenden Landschaftselementen ist das Regionalprämienmodell daher zu bevorzugen.

Entscheidend für den Anreiz, möglichst viele Flächen anzumelden ist auch die Frage, ab wann einheitliche Flächenprämien im deutschen Kombimodell eingeführt werden sollen und mit welchen Pflegeverpflichtungen im Rahmen von Cross Compliance die Prämienrechte verbunden sind. Da voraussichtlich erst im Jahr 2013 eine einheitliche Regionalprämie auch für Grünland erreicht sein wird, bleibt der Anreiz, auch weniger produktive bzw. schwerer zu pflegende Standorte zu melden, aufgrund der in den ersten Jahren noch geringen Grünland-Regionalprämie begrenzt. Schließlich wird zwischen der endgültigen Bekanntgabe der Cross Compliance-Bedingungen Ende 2004 und dem entscheidenden Flächenmeldetermin im Mai 2005 nur noch wenig Zeit verbleiben, um alle vertraglichen und formalen Voraussetzungen für die Anmeldung bisher nicht erfasster Flächen zu erfüllen.

Die positiven Einkommenseffekte, die künftig durch die entkoppelten Direktzahlungen entstehen, werden je nach Knappheitsverhältnissen zwischen Prämienrechten und prämiensberechtigter Fläche den Erstbegünstigten der Prä-

mienrechte und/oder den Bodeneigentümern zu gute kommen (Isermeyer, 2003). Cross Compliance-Sanktionen können deshalb Betriebe härter treffen, die aufgrund der Eigentumsituation wesentliche Teile der Direktzahlungen an die Eigentümer von Boden und Prämienrechten durchreichen, z. B. Neueinsteiger oder expandierende Betriebe.

#### 4.2.2 Für Cross Compliance relevante Auflagen

Gemäß § 3 der VO (EG) Nr. 1782/2003 hat jeder Landwirt „grundlegende Anforderungen“ einzuhalten, um künftig Direktzahlungen zu erhalten. Diese Anforderungen werden in den Anhängen III und IV weiter konkretisiert. Sie gelten für den gesamten Betrieb, also auch für Flächen ohne Prämienrechte. Zwar definieren die einzelnen Mitgliedstaaten selbst die Kontrollindikatoren, können Schwerpunkte setzen und dabei auf Erfahrungen aus der Kontrolle der GfP aufbauen, jedoch soll der von der EU vorgegebene Rahmen nicht überschritten werden. Dies kann in einigen Ländern die Aufhebung bestehender Cross Compliance-Vorgaben nach sich ziehen, beispielsweise im Falle von Auflagen zur Bewässerung, die nicht durch die EU-Vorgaben abgedeckt sind.

Cross Compliance kann mit den Auflagen zu „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (ausgeführt in Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003) und Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (Anhang IV) in zwei Bereiche eingeteilt werden.

In Anhang III werden 18 EU-Richtlinien und Verordnungen mit den relevanten Artikeln genannt, eine weitere Regelung wurde später aufgenommen. Ab dem Jahr 2005 sollen zunächst nur Anforderungen zu Umweltschutz und zur Kennzeichnung von Tieren angewendet werden. Im Jahr 2006 sollen weitere Regelungen im Bereich Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und im Jahr 2007 zum Tierschutz folgen. Die Standards orientieren sich an bestehenden, auf einzelbetrieblicher Ebene wirksamen gesetzlichen Anforderungen, und ihre Erfüllung sollte somit für die Betriebe keine zusätzliche Belastung mit sich bringen. Je nach Art der nationalen Umsetzung der jeweiligen EU-Regelungen können die Cross Compliance-Standards in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen. Dies liegt daran, dass die EU-Richtlinien nur wenige konkrete, EU-weit verbindliche, auf einzelbetrieblicher Ebene geltende Standards enthalten und den Mitgliedstaaten erhebliche Ausgestaltungsspielräume zur Konkretisierung und Umsetzung gegeben werden.

Die Erwartung, dass eine flächendeckende Einhaltung von EU-Recht in der Landwirtschaft erst durch Cross Compliance sichergestellt werden kann und damit auch ein Beitrag zur Wettbewerbsgleichheit geleistet wird, impliziert allerdings die Annahme, dass bisherige ordnungsrechtliche Ansätze versagt haben. Cross Compli-

Tabelle 2:

Ausrichtung der Anforderungen nach Anhang III und Anhang IV

Anhang III: „Grundanforderungen an die Betriebsführung“	Anhang IV: „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrument zur Durchsetzung bestehender gesetzlicher Standards aus dem EU-Recht</li> <li>- Bessere Einhaltung von EU-Recht durch verstärkte Kontrollen sowie höhere und einfacher durchzusetzende Sanktionen</li> <li>- Keine zusätzliche, generelle Belastung landwirtschaftlicher Einkommen, da die bereits bestehenden gesetzlichen Vorschriften ohnehin einzuhalten sind, aber erhöhtes Sanktionsrisiko</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verhinderung einer Verwahrlosung nicht mehr genutzter Flächen,</li> <li>- Zusätzliche Standards, die bisher nicht durch EU-Recht geregelt sind: Bodenschutz sowie Erhaltung von Landschaftselementen und Dauergrünland</li> <li>- Teilweise zusätzliche Standards, die Zusatzkosten für die Einhaltung verursachen</li> <li>- Mögliche Konkurrenz zu bestehenden Agrarumweltmaßnahmen</li> <li>- Mögliches Problem: Prämienfreie und nicht registrierte Flächen werden durch Cross Compliance-Auflagen nicht erreicht</li> </ul>

ance ist in diesem Sinne ein Ersatz für eine Verbesserung des fachrechtlichen Vollzugs, wobei die EU Anforderungen an die Kontrollsysteme und förderrechtliche Sanktionen formuliert und die Kontroll- und Vollzugssysteme der Mitgliedstaaten überprüft. Die Verpflichtungen aus Anhang IV enthalten Standards zum Bodenschutz (Erosionsschutz, Erhalt von organischer Substanz und Bodenstruktur), verlangen ein Mindestmaß an Instandhaltung der Flächen und die Erhaltung von Landschaftselementen. Die Mitgliedstaaten sind weiterhin verpflichtet, auf regionaler Ebene den Anteil des Dauergrünlands an der landwirtschaftlich genutzten Fläche zu erhalten, wobei eine Abnahme um mehr als 10 % gegenüber dem Jahr 2003 zu verhindern ist. Zur Absicherung dieses Ziels können einzelbetriebliche Vorschriften erlassen werden.

In Tabelle 2 werden Ziele und zentrale Unterschiede zwischen den zwei Cross Compliance-Bereichen aufgezeigt.

#### 4.2.3 Kontrolle und Sanktionen

Cross Compliance führt zu einer verstärkten Kontrolle von Umwelt- und anderen Standards und aufgrund von Prämienkürzungen zu höheren Sanktionen im Fall eines Verstoßes. Die Einhaltung soll in mindestens 1 % der Betriebe, die Direktzahlungen erhalten und für die der jeweilige Standard gilt, durch eine Vor-Ort-Kontrolle an Hand von Indikatoren überprüft werden, wobei auch Betriebe ohne Direktzahlungen einbezogen werden können, wenn dies durch eine Risikoanalyse begründet ist. Bei Hinweisen auf Verletzung des Fachrechts kann eine tiefere Kontrolle vorgenommen werden. Für Sanktionen gelten EU-weit die gleichen Vorgaben. Sie sind in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 796/2004 zur VO (EG) Nr. 1782/2003 festgelegt. Je nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße reichen Prä-

mienabzüge bei Fahrlässigkeit von 3 % (möglich sind 1-5 %) bis maximal 15 % bei Wiederholung. Bei Vorsatz sollen die Kürzungen i. d. R. 20 % oder mehr betragen, mindestens jedoch 15 %. Im Extremfall können die Direktzahlungen vollständig verweigert werden. Standen den Mitgliedstaaten unter der bisherigen Regelung im Zusammenhang mit Verstößen gekürzte Prämienbeträge zu 100 % zur Finanzierung bestimmter Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung, werden künftig 75 % der Kürzungsmittel an die EU zurückfließen.

Alle Verstöße gegen relevantes nationales Fachrecht zur Umsetzung der in Annex III vorgegebenen gesetzlichen Regelungen sind unabhängig davon, wie sie aufgedeckt wurden, maßgeblich für Cross Compliance. Über das genannte EU-Recht hinausgehende nationale Anforderungen sind für Cross Compliance nicht relevant. Auflagen zur Düngung gemäß EU-Nitratrichtlinie 91/676/EWG fallen somit unter Cross Compliance, nicht hingegen z. B. zusätzliche, nationale Auflagen zur Phosphatdüngung.

Mit Hilfe von Cross Compliance wird der EU eine Systemkontrolle ermöglicht, ob und in welcher Weise in den EU-Mitgliedstaaten fachrechtliche Kontrollen durchgeführt werden und ob diese Systeme mit den Vorgaben vereinbar sind. Aufgrund der förderrechtlichen Verankerung können im Falle ungenügender Vollzugssysteme Fördermittel der EU einbehalten oder zurückgefordert werden. Dieser Mechanismus macht Cross Compliance zu einem Kontroll- und Sanktionsinstrument der EU gegenüber den Verwaltungen der Mitgliedstaaten. Eine ungenügende rechtliche Umsetzung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten kann die EU jedoch auch künftig nicht über Cross Compliance sanktionieren. Korrekturen sind hier weiterhin nur über Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof möglich.

#### 4.2.4 Geplante Umsetzung in Deutschland

In der Bundesrepublik Deutschland werden laut Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Reform der GAP (Artikel 2 des Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetzes) die Anforderungen zu Cross Compliance in Rechtsverordnungen bestimmt. Diese Konkretisierung kann, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, auch auf die Bundesländer übertragen und dort in Verordnungen und Verwaltungsvorschriften umgesetzt werden. Mit der endgültigen Festlegung von Standards ist allerdings erst Ende des Jahres 2004 zu rechnen. Daher werden im Folgenden die von Bund-Länder-Arbeitsgruppen vorgeschlagenen Standards und Indikatoren beschrieben, die voraussichtlich einer Kontrolle unterliegen und Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sein werden. Standards nach Anhang IV gehen in Deutschland teilweise über bestehende rechtliche Regelungen hinaus. Bei ihrer Ausgestaltung wird jedoch das politische Ziel verfolgt, die bestehende Agrarumweltförderung möglichst wenig durch neue, obligatorische Auflagen einzuschränken (BMVEL, 2004).

Rechtliche Vorgaben nach **Anhang III** für den Bereich Umwelt sowie voraussichtliche Kontrollindikatoren:

- **Grundwasserschutz (Richtlinie 80/68/EWG)**  
Vorhandensein von vorgeschriebenen Lagern für Pesticide und Mineralöl (fester Boden, Abdeckung).
- **Klärschlamm (Richtlinie 86/278/EWG)**
  1. Einbeziehen der Nährstoffe in die Stickstoff-Bilanz,
  2. Zulieferer muss autorisiert sein.
- **Nitrat (Richtlinie 91/676/EWG)**  
Dokumentation von Bodenanalysen für Stickstoff (N) bzw. offizielle Empfehlungen zum N-Bedarf, Düngemittelbedarfsermittlung für N und jährliche N-Bilanz; Einhaltung der maximalen jährlichen Aufbringungsmenge von N mit Wirtschaftsdünger von 170 kg N/ha; Vorhandensein der vorgeschriebenen Lagerkapazität für Gülle (indirekt über die Sperrzeiten für die Gülleausbringung).
- **Schutz von Vogelarten und der natürlichen Lebensräume (Richtlinie 79/409/EWG und 92/43/EWG)**
  1. Erhalt von Landschaftselementen,
  2. Einhaltung spezifischer rechtlicher Vorgaben aufgrund dieser Richtlinien, vor allem Auflagen in Natura-2000-Schutzgebieten.
- **Pflanzenschutz (Richtlinie 91/414/EWG)** (aus dem Bereich Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze): Sachkundenachweis und Prüfplakette für Ausbringungsgeräte.

Die genannten Kontrollindikatoren werden bei Regelkontrollen vor Ort überprüft. Andere, bei Kontrollen aufgedeckte Verstöße gegen die genannten EU-Gesetze können jedoch ebenso zu Prämienkürzungen führen.

Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand **nach Anhang IV** (laut der vom BMVEL vorgeschlagenen Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung; Stand 24.5.04, sowie BMVEL, 2004):

- **Erosionsvermeidung:**
  1. Nach Ernte der Vorfrucht, außer bei Einsaat der Flächen bis zum 1. November, dürfen bis zum 15. Februar 50 % der Ackerfläche nicht gepflügt werden,
  2. Beseitigungsverbot von Terrassen.
- **Erhalt organischer Substanz im Boden und Schutz der Bodenstruktur:**
  1. Auf Ackerland mindestens drei Kulturen mit einem jeweiligen Anteil von mindestens 20 % der Ackerfläche oder Erstellen einer jährlichen Humusbilanz oder Bestimmung des Bodenhumusgehalts mindestens alle 6 Jahre. Werden die festgelegten Werte durch die beiden letzteren Maßnahmen einmalig unterschritten, besteht die Verpflichtung zu einer Beratung, bevor nach weiteren Unterschreitungen Sanktionen möglich sind,
  2. Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern.
- **Instandhaltung stillgelegter (nicht genutzter) Flächen** (gilt nicht für die obligatorische Flächenstilllegung):
  1. Ackerfläche: Begrünung mit Saatgutmischung, die mindestens 3 mehrjährige Blütenpflanzen enthält; Erneuerung alle 3 Jahre; jährliches Mulchen des Aufwuchses,
  2. Dauergrünland: Alle 2 Jahre mähen und Mähgut abfahren, Mahd darf nicht vom 1. April bis 15. Juli stattfinden.  
Die Bundesländer können Ausnahmen von den Standard-Pflichtverpflichtungen ermöglichen.
- **Erhalt von definierten Landschaftselementen**, z. B. Hecken, oberhalb einer Mindestgröße zur besseren Erfassung und Verwaltbarkeit.
- **Erhaltung von Dauergrünland:** Ab einem regionalen Grünlandverlust von 5 % soll eine Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch gelten, ab 8 % Verlust müssen Umbrüche rückgängig gemacht oder durch Grünlandsaat auf sonstigen Flächen ersetzt werden.

Die Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung zur Umsetzung von Anhang IV soll endgültig im September beschlossen werden. Da ein neuer Entwurf zu Zeit erarbeitet wird, sind noch Änderungen einiger der genannten Standards zu erwarten. Zudem ist im Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz keine Einvernehmensregelung mit dem Bundesumweltminister zur konkreten Ausgestaltung von Cross Compliance-Auflagen mehr vorgesehen. Besonders im Bereich der Mindestpflege von nicht genutzten Flächen werden die Anforderungen voraussichtlich reduziert werden und nur eine Verpflichtung zur Selbstbegrünung auf Ackerland und jährlichem Mulchen auf Acker- und Grünland bestehen bleiben.

Die Umsetzung der Anforderungen wirft einige Probleme auf. Die vollständige Implementierung der FFH-Richtlinie 92/43/EWG zum Erhalt natürlicher Lebensräume ist in Deutschland noch nicht erfolgt, und daher existieren bisher keine über das Verschlechterungsverbot in Schutzgebieten hinausgehenden Verpflichtungen auf der Ebene landwirtschaftlicher Betriebe. Zukünftig werden in den Bewirtschaftungsplänen in den Bundesländern innerhalb von FFH-Gebieten sehr unterschiedliche, gebietsspezifische Regeln aufgestellt, die dann relevant für Cross Compliance sind. Alle anderen Umweltstandards gelten hingegen für alle landwirtschaftlichen Betriebe gleichermaßen. Die mit Cross Compliance verbundenen Akzeptanzprobleme sowie die Kontrolle der nationalen Verwaltungen durch die EU können dazu führen, dass die Bundesländer bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie die Festlegung obligatorischer Auflagen vermeiden werden. Eine weitere Schwierigkeit stellt die statistische Erfassung der zu erhaltenden Landschaftselemente dar. Laut Durchführungsverordnung der EU (VO (EG) Nr.796/2004) sollen alle Landschaftsmerkmale, die nach Anhang III und IV relevant sind, der prämienberechtigten Fläche zugerechnet werden, so dass den Landwirten ein Anreiz zur Registrierung dieser Flächen gegeben wird. Die mit den neuen Cross Compliance-Anforderungen verbundenen Sanktionsrisiken können jedoch abschreckend auf die freiwillige Registrierung der Landschaftselemente wirken. Weiterhin existieren bisher keine ausreichenden Erosionskataster, weshalb konkretere Standards zum Erosionsschutz, beispielsweise eine Differenzierung nach der Hangneigung, voraussichtlich erst im Jahr 2009 eingeführt werden sollen.

Zur Überprüfung der Standards ist in Deutschland eine Kombination und Bündelung bestehender Fachrechtskontrollen und eine Weitergabe der Kontrollergebnisse an die für die Direktzahlungen zuständigen Stellen geplant, was zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen wird. Zusätzlich zu den systematischen Kontrollen werden unabhängig davon Anlasskontrollen (z. B. aufgrund von Anzeige) durchgeführt. Durch Kontrollen des Fachrechts im Agrarbereich wurden in Deutschland bisher durchschnittlich weniger als 1 % aller Betriebe im Jahr erfasst, wobei es aber große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt (Bergschmidt, 2003). Dies bedeutet, dass in vielen Bundesländern die Kontrolldichte im Zusammenhang mit Cross Compliance steigen wird.

## 5 Analyse möglicher Wirkungen von Cross Compliance

### 5.1 Cross Compliance und EU-Recht

In diesem Abschnitt wird aufgeführt, welche möglichen Auswirkungen von Cross Compliance auf das Kontroll- und Vollzugssystem zur Umsetzung des EU-Rechts nach Anhang III der VO (EG) 1782/2003 zu erwarten sind.

#### 5.1.1 Theoretische Überlegungen zum Vollzug von Umweltrecht

Vollzugsbehörden haben grundsätzlich zwei Instrumente, um die Einhaltung von rechtlichen Auflagen zu fördern, nämlich "Abschreckung" und "Kooperation". Traditionell basiert in Deutschland die Durchsetzung dieser Auflagen auf dem Prinzip der Abschreckung, also auf Kontrolle und Sanktionen. Für eine Erklärung des Verhaltens von Normadressaten haben amerikanische Ökonomen bereits in den 1960er Jahren Theorien entwickelt. Nach Becker (1968, zitiert in Bültmann und Wätzold 2002) entscheiden sich Individuen für das Befolgen von Normen, wenn sie davon einen höheren Nutzen haben als von einer möglichen Nichtbefolgung. Elemente, die dabei eine Rolle spielen, sind:

- Vorteile einer Nicht-Befolgung,
- Wahrscheinlichkeit von Aufdeckung und Bestrafung eines Verstoßes (abhängig von Kontrollhäufigkeit und angemessenen Indikatoren),
- Höhe und Auswirkungen von Sanktionen.

Dieses Konzept impliziert, dass man durch erhöhte Kontrolldichte und/oder höhere Sanktionen ein gesetzmäßiges Verhalten forcieren kann. Die Erhöhung des Sanktionsrisikos durch Cross Compliance lässt demnach positive Auswirkungen auf Einhaltung der relevanten Regelungen erwarten. Allerdings muss durch Risikoanalysen sicher gestellt werden, dass erhöhte Kontrollhäufigkeit und Sanktionen gezielt dort wirken, wo Probleme zu erwarten sind.

Ergebnisse einer Untersuchung über die Einhaltung von Auflagen von Agrarumweltrecht in Dänemark (Winter und May, 2001) zeigen allerdings, dass Kenntnis und Akzeptanz von Regeln ausschlaggebend sind. Normative und soziale Motivationen, die moralische Prinzipien beinhalten, haben demnach gleichermaßen Einfluss darauf, ob Vorschriften eingehalten werden. Nach Cohen (1998) werden Standards außerdem eher befolgt, wenn die Regeln als legitim und gerecht wahrgenommen werden. Auch Bültmann und Wätzold (2002) greifen die Bedeutung von Wert- und Moralvorstellungen auf und nennen als einen wichtigen Grund für Verstöße Informationsdefizite über die zu befolgenden Regeln. Die Bedeutung von Beratung wird auch durch die Tatsache unterstrichen, dass das Befolgen vieler Standards nicht mit hohen Kosten ver-

bunden ist und trotzdem Verstöße auftreten (z. B. unvollständige Dokumentation, Nicht-Vorhandensein einer Prüfplakette auf Geräten zur Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln). Wenn Information und Beratung nicht vernachlässigt werden sollen, erhebt sich die Frage, wie knappe Verwaltungsressourcen effektiv einzusetzen sind. Da durch Cross Compliance der Verwaltungsaufwand für Kontrollen und Sanktionierungen steigt, kann dies weniger Mittel für Information und Beratung und damit eine Vernachlässigung eines wesentlichen Elements bei der Durchsetzung von Umweltauflagen zur Folge haben. Ein möglicherweise noch wichtigerer Aspekt ist, dass Cross Compliance zu einer Verschiebung des umweltpolitischen „policy mix“ führt, wodurch sich die Rahmenbedingungen für kooperative Ansätze verschlechtern können.

### 5.1.2 Bußgelder und Prämienkürzungen im Vergleich

Nach der Einführung von Cross Compliance kann ein Betrieb auf bis zu drei Wegen für einen Verstoß sanktioniert werden, nämlich wenn es sich beim betreffenden Standard um eine bußgeldbewehrte Auflage des Fachrechts handelt und dieser Standard außerdem förderrechtlich relevant für Cross Compliance in der 1. Säule und für die Einhaltung der GfP in der 2. Säule ist. Während Sanktionen im Fachrecht und bei Fördermaßnahmen der 2. Säule, die an die Einhaltung der GfP gebunden sind, in jedem Bundesland unterschiedlich gehandhabt werden (Bergschmidt, 2003; Nitsch und Osterburg, 2004), ist das Sanktionssystem für Cross Compliance EU-weit vorgegeben. Die Stichprobe für die fachrechtliche Kontrolle stützt sich überwiegend auf eine risikobasierte Auswahl. Bußgelder orientieren sich an den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung. Maximal mögliche Bußgelder liegen bei 15.000 € für eine Übertretung im Düngemittelrecht und bei 50.000 € im Pflanzenschutzrecht. Allerdings blieben die Bußgelder für Verstöße gegen das Fachrecht im Jahr 2002 in allen Fällen deutlich unter der möglichen Höchststrafe und lagen beispielsweise bei maximal 4500 € für eine Überschreitung der erlaubten Höchstmenge für N-Düngung mit tierischem Wirtschaftsdünger oder bei maximal 550 € für fehlende Bodenanalysen (Bergschmidt, 2003).

Als verfassungsrechtliches Gebot ist die Einhaltung der Verhältnismäßigkeit verbindlich für gesetzliche Regelungen. Staatliche Maßnahmen müssen somit geeignet, erforderlich und angemessen sein. Sie erfordern also ein je nach Rechtsverstoß und Schwere des Eingriffs abgestuftes Vorgehen, wobei der Nachteil für den Betroffenen und der erstrebte Erfolg in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen müssen. Die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung der Betroffenen sollten auch bei Cross Compliance gewahrt werden (Kristensen und Primdahl, 2004). Im Falle eines Verstoßes gegen Cross Compliance-Auflagen sollen Prämienabzüge künf-

tig nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit bestimmt werden. Die absoluten Prämienkürzungen bei Verstößen hängen letztendlich aber von der Höhe der Transferzahlungen ab, die bei Betriebsprämien historisch bedingt und bei einer Flächenprämie abhängig von der Größe des Betriebes ist. Bei vorsätzlichem Verstoß ist ein Prämienabzug von mindestens 15 % vorgeschrieben. Sanktionen bei Cross Compliance sind daher weniger stark mit der Schwere von Vergehen und den Einhaltungskosten verknüpft, als es bei Sanktionen im Ordnungsrecht der Fall ist (Christensen und Rygnestad, 2000).

Um die Bedeutung der zusätzlichen Sanktionen durch Cross Compliance für die Landwirte abzuschätzen, eignet sich ein Vergleich von maximal verhängten Bußgeldern mit einem Prämienabzug bei vorsätzlichem Verstoß von mindestens 15 %. Nach dem deutschen Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OwiG) werden Bußgelder nur bei vorsätzlichen Verstößen verhängt. Bei einer einheitlichen Regionalprämie von 300 €/ha entspricht eine Prämienkürzung von 15 % einem Abzug von 45 €/ha. Bei einem Verstoß gegen die höchstzulässige Ausbringung von N mit tierischem Wirtschaftdünger wäre das Äquivalent zum höchsten verhängten Bußgeld bei einem Betrieb mit 100 ha erreicht. Im Falle fehlender Bodenanalysen würde ein vergleichbarer Prämienabzug schon bei etwa 12 ha erreicht. Nach Daten aus der Agrarstatistik von 2001 würde ein Prämienabzug in diesem Fall das bisher übliche Bußgeld in ca. 60 % aller Betriebe und auf 90 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche überschreiten. Der Prämienabzug fällt zudem zusätzlich an, auch wenn bereits ein „angemessenes“ Bußgeld verhängt wird. Muß ein Landwirt auf einem Teil seiner Fläche Auflagen für FFH-Gebiete einhalten, haftet er mit seinen gesamten Direktzahlungen für mögliche Cross Compliance-relevante Verstöße in diesem Bereich. Sanktionen können dementsprechend hoch ausfallen, auch wenn nur eine sehr kleine Fläche betroffen ist. Wie die angeführten Beispiele zeigen, bleibt die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung bei der Umsetzung von Cross Compliance problematisch. Nach derzeitiger Rechtsauffassung der EU-Kommission müssen diese rechtsstaatlichen Prinzipien, die für das Fachrecht gelten, im Falle von Prämienkürzungen im Förderrecht jedoch nicht berücksichtigt werden.

Die Kontrollen der GfP in der 2. Säule betreffen nur Betriebe mit Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen und in benachteiligten Gebieten. Von diesen Betrieben unterliegen jährlich 5 % einer Überprüfung, die Auswahl ist hier jedoch nicht generell risiko-basiert (Nitsch und Osterburg, 2004). Die hohe Kontrollrate für diese Betriebe erhöht das Risiko, im Falle von Verstößen gegen das Fachrecht nicht nur Beihilfen der 2. Säule zu verlieren, sondern zusätzlich über Cross Compliance durch Direktzahlungskürzungen sanktioniert zu werden. Während die EU für Cross Compliance eine Kontrollrate von 1 % vor-

schreibt, liegt die Mindestrate für Maßnahmen der 2. Säule bei 5 %. Diese Ungleichbehandlung von Betrieben bei Kontrollen und Sanktionen ist umweltpolitisch kaum zu rechtfertigen, da es sich meist um extensiver wirtschaftende Betriebe handelt, und kann zu Akzeptanzproblemen für die freiwilligen 2. Säule-Maßnahmen führen (Nitsch und Osterburg, 2004). Ein weiteres Problem besteht darin, dass das Verhältnis zwischen Standards für Cross Compliance in der 1. Säule und zur GfP in der 2. Säule noch nicht abschließend geklärt ist. Ein längerfristiges Fortbestehen zweier nicht aufeinander abgestimmter Anforderungskataloge mit unterschiedlichen Kontroll- und Sanktionssystemen kann ebenfalls Akzeptanzprobleme nach sich ziehen.

### 5.1.3 Analyse der ökologischen Treffsicherheit

Aufbauend auf den vorhergehenden Abschnitt soll die Zielgenauigkeit von Cross Compliance-Sanktionen im Hinblick auf relevante Umweltprobleme beleuchtet werden. Im Zusammenhang mit hohen Viehbestandsdichten entstehende Stickstoffüberschüsse stellen ein wichtiges Umweltproblem dar, das durch die Nitratrichtlinie und künftig durch Cross Compliance angesprochen werden soll. Untersucht wird im Folgenden, in welchem Zusammenhang die Höhe und betriebswirtschaftliche Bedeutung der Direktzahlungen mit N-Überschüssen steht. Die Analyse stützt sich auf Betriebsabschlussdaten von etwa 16.000 Betrieben aus Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen aus den Jahren 1999/2000 und

2000/2001 (Daten der Land-Data GmbH). Anhand der Angaben über Düngerzukaufsmengen, Landnutzung, Erträge und Tierbestände wurden Stickstoffbilanzen abgeschätzt, als Direktzahlung wird eine auf Bundeslandebene einheitliche entkoppelte Flächenprämie von ca. 300 €/ha angenommen. Abbildung 1 zeigt die Bedeutung von Direktzahlungen in Prozent des Betriebseinkommens, aufgetragen gegen das Aufkommen an Stickstoff aus tierischen Ausscheidungen in kg N/ha. Zur Abschätzung des Betriebseinkommens nach Umsetzung der Reform wurde der Wert unter der Annahme eines Milchpreissrückgangs um 20 % neu berechnet. An der rechten Y-Achse wird das Verhältnis der Direktzahlungen in € bezogen auf den N-Überschuss dargestellt.

Generell ist die Bedeutung der Direktzahlungen hoch, nimmt aber bei zunehmendem Aufkommen an Wirtschaftsdünger bzw. steigender Viehbestandsdichte deutlich ab. Betriebe mit geringerer Viehbestandsdichte sind mehr auf die Direktzahlungen angewiesen als stärker flächenunabhängige Viehbetriebe und werden durch Cross Compliance-Sanktionen mit fixen prozentualen Prämienkürzungen vergleichsweise stärker betroffen sein. Die mögliche Sanktionshöhe pro kg N-Überschuss liegt in vieharmen Betrieben am höchsten, zugleich entstehen hier die geringsten Umweltprobleme.

Obwohl diese Betriebe weniger Probleme haben, Standards der Nitratrichtlinie einzuhalten, können sie gegen indirekte Indikatoren verstoßen, die nicht in Zusammenhang mit tatsächlichen Umweltschäden stehen. Indirekte Indikatoren wie z. B. Aufzeichnungspflichten zur Dünge-

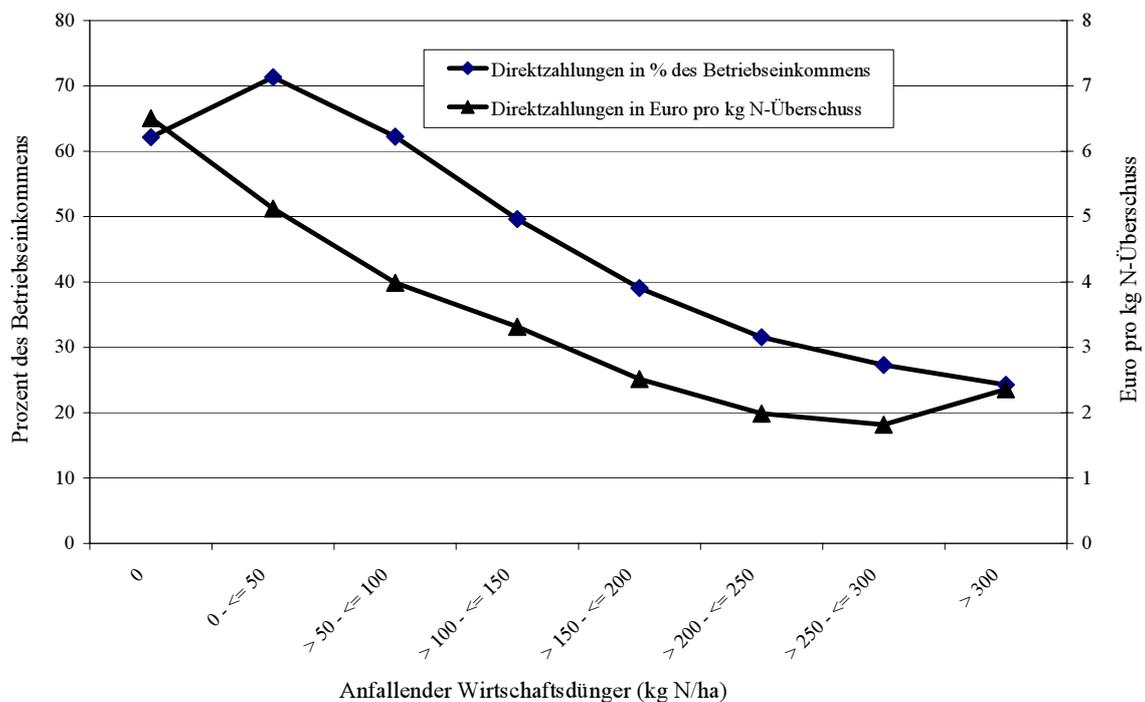


Abb. 1: Direktzahlungen als Anteil des Betriebseinkommens und Zahlungen in Euro pro kg N-Überschuss in anfallendem Wirtschaftsdünger

bedarfsermittlung werden im Rahmen der systematischen Kontrollen von Cross Compliance-Auflagen zum Einsatz kommen. Standardisierte Prämienkürzungen bei vorsätzlichem Verstoß gegen diese Indikatoren, z. B. in Höhe des Mindestabzugs von 15 %, würden Betriebe mit geringen Umweltproblemen besonders stark treffen. Wenn man erwartet, dass durch Cross Compliance Umweltprobleme wie ein hoher N-Überschuss verringert werden sollen, erscheint die Anwendung einheitlicher Prämienabzüge gerade im Fall von indirekten Indikatoren nicht zielgerichtet. Disproportionalitäten entstehen zudem dadurch, dass auch Verstöße in unbedeutenden Betriebszweigen oder auf einzelnen Flächen zu Prämienabzügen im gesamten Betrieb führen, und weil in Abhängigkeit von den Eigentumsverhältnissen an Boden und Prämienrechten die Einkommenswirkung der Prämien sehr unterschiedlich ausfallen kann.

## 5.2 Über geltendes Recht hinausgehende Standards

In diesem Abschnitt werden Anforderungen an die Erhaltung der landwirtschaftlichen Fläche in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand nach Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003 analysiert. Sie sind nicht durch EU-Recht und nur teilweise durch nationales Fachrecht abgedeckt.

### 5.2.1 Konflikte mit bestehenden Agrarumweltmaßnahmen

Für Umweltauflagen, die über geltendes Recht hinausgehen, sind generell positive (zusätzliche Förderung über freiwillige Programme) oder negative Anreize (Kürzung von Direktzahlungen über Cross Compliance) zur Einhaltung denkbar. Es muss daher abgewogen werden, ob Anforderungen aufgrund von Cross Compliance eingehalten werden müssen oder im Rahmen von freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich gefördert werden sollen. Die Eigentumsrechte über die in Frage stehenden Umweltgüter verbleiben in beiden Fällen beim Landwirt, da er außergesetzliche Standards bei Verzicht auf Förderung nicht einhalten müsste. Allerdings wird im Fall von außergesetzlichen Cross Compliance-Standards die Einkommenswirkung der bisher nicht an zusätzliche Umweltauflagen gebundenen Direktzahlungen geschmälert. Gleichzeitig bleibt die Förderung einer Einhaltung obligatorischer Cross Compliance-Standards über freiwillige Agrarumweltmaßnahmen ausgeschlossen. Da in Anhang IV viele bisher nicht gesetzlich festgelegte Kriterien zu definieren sind, können sich bei anspruchsvoller Ausgestaltung erhebliche Überschneidungen mit Fördertatbeständen der bestehenden Agrarumweltprogramme ergeben. Die neue Flächenprämie für Grünland, die über Cross Compliance-Auflagen mit einer Mindestpflege verbunden ist, kann Maßnahmen zur Aufrechterhaltung einer extensiven Grünlandnutzung in ihrer Wirkung teilweise ersetzen,

da Grünlandflächen kaum noch brach fallen würden, sondern zumindest gepflegt werden. Grünlandextensivierung macht bisher einen Großteil der Agrarumweltförderung in Deutschland aus (Osterburg et al., 2003). Bei anspruchsvoller Ausgestaltung der Annex-IV-Standards können auch Maßnahmen zur Erweiterung der Fruchtfolge, Gründung, Stilllegungsmanagement und Mulchsaat betroffen sein. In Deutschland sollen die Cross Compliance-Anforderungen so definiert werden, dass bestehende Agrarumweltmaßnahmen möglichst nicht angetastet werden. Bewusst niedrig gehaltene Umweltauflagen führen jedoch dazu, dass Cross Compliance ein weitgehend unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung bleibt, das aber erhebliche Verwaltungskapazitäten bindet, nur um formal die EU-Anforderungen einzuhalten. Auch das Ziel der besseren Rechtfertigung von Direktzahlungen kann nur erreicht werden, wenn die Standards über ohnehin einzuhaltende rechtliche Vorgaben hinausgehen.

### 5.2.2 Auflagen zur Flächenpflege

Geringe Pflegeanforderungen für nicht mehr produktiv genutzte Flächen können künftig zu großflächig einheitlichen, mechanischen Pflegeverfahren führen, die mit der grünlandgebundenen Tierhaltung oder dem extensiven Ackerbau konkurrieren. Werden die Anforderungen und damit die Pflegekosten gezielt erhöht, wie dies in Deutschland für Grünlandflächen diskutiert wird, gewinnen produktive Flächennutzungen an relativer Vorzüglichkeit. Hohe Pflegekosten führen mithin zu einer „Wiederankopplung“ der entkoppelten Direktzahlungen an die Produktion. Ein besonderes Problem entsteht dadurch, dass Cross Compliance-Anforderungen jeweils für den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb gelten, d. h. auch über die prämierten Flächen hinaus. Auf prämierten Flächen können an Landwirte, die Direktzahlungen erhalten, keine Pflegeprämien im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen gezahlt werden, da sie die Flächen ohnehin pflegen müssen. Ohne Ausnahmeregelungen kann die Pflege solcher Flächen durch Landwirte daher zu einem Problem werden.

### 5.2.3 Erhaltung von Dauergrünland

Als Dauergrünland sind Flächen definiert, die am 15. Mai 2003 als solches gemeldet waren und die vor diesem Stichtag mindestens 5 Jahre lang nicht umgebrochen wurden, und Flächen, die zusätzlich im Jahr 2005 als Dauergrünland angemeldet werden. Nur dieses gemeldete Dauergrünland muss nach VO (EC) Nr. 1782/2003 grundsätzlich erhalten werden. Im Fall von Ackerland, das als Agrarumweltmaßnahme in Grünland umgewandelt wurde, gilt dieses Land, wenn es länger als 5 Jahre Grünland war, per Definition als Dauergrünland. Im Rahmen des

Vertrauensschutzes wird aber den Landwirten zugesichert, diese Fläche nach Beendigung der Maßnahme wieder in Ackerland umwandeln zu dürfen, so dass dem Mitgliedsstaat in diesem Fall für die Bilanzierung Dauergrünland wieder verloren geht.

Die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 796/2004 konkretisiert Anforderungen an die Erhaltung von Dauergrünland: Der Anteil von Dauergrünland an der landwirtschaftlich genutzten Fläche darf auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. Regionen nicht um mehr als 10 % abnehmen. Nimmt der Anteil deutlich ab, müssen Maßnahmen auf einzelbetrieblicher Ebene angewendet werden, die den Umbruch von Dauergrünland verbieten oder eine Neueinsaat vorschreiben können. In Deutschland sollen die Länder ermächtigt werden, diese Maßnahmen bereits ab einer Abnahme von 8 % einzuführen, um die 10 %-Grenze keinesfalls zu verletzen. Eine erste Überprüfung der Bilanz im Vergleich zu 2003 findet im Herbst 2005 statt. Betriebsindividuelle Maßnahmen werden also frühestens ab dem Jahr 2006 eingeführt, und diese können je nach Bundesland unterschiedlich ausfallen. Die Toleranzschwelle von 8 % bedeutet in Deutschland einen möglichen Grünlandrückgang um bis zu 400.000 Hektar. Dies ist deutlich mehr als Grünlandrückgang zwischen 1992 und 2002, der bei etwa 270.000 Hektar lag.

Die Tatsache, dass eine Bilanzierung von Dauergrünland auf regionaler Ebene geschieht und immer erst jährlich im Nachhinein ermittelt wird, lässt dem einzelnen Landwirt die Möglichkeit, nicht anderweitig geschütztes Grünland umzubringen, solange im jeweiligen Bundesland die Grünlandabnahme noch nicht zu hoch liegt. Hier von geht ein Anreiz für einen möglichst schnellen Grünlandumbruch nach Einführung der Regelung aus. Aber selbst wenn betriebsindividuelle Regelungen greifen sollten, kann durch Austausch von Flächen Dauergrünland auf marginalen Standorten konzentriert werden. Möglicherweise können auch bisher nicht registrierte, prämienfreie Grünlandflächen zur Kompensation von Grünlandumbruch angemeldet werden. Bei Anmeldung bisher nicht erfasster Grünlandflächen würde der statistisch erfasste Grünlandanteil nicht abnehmen.

Betriebsindividuelle Regelungen zur Grünlanderhaltung ziehen einen hohen Verwaltungsaufwand und einen Flexibilitätsverlust für die Landwirte nach sich und können letztendlich als eine „Wiederankopplung“ der Prämien angesehen werden. Ein Festschreiben von Dauergrünlandflächen auf Betriebsebene bedeutet für Landwirte mit viel Grünland, die beispielsweise die Tierhaltung reduzieren oder aufgeben, dass ihnen außer der Stilllegung eine alternative Nutzung der Flächen verwehrt ist. Andererseits geben die Cross Compliance-Regelungen zunächst einen Anreiz für einen verstärkten Umbruch von Dauergrünland und bieten keine Möglichkeit, Grünland auf der Schlagebene zu erhalten. Ökologisch wertvolle Dauergrünlandflächen sind also nach wie vor am wir-

kungsvollsten über Umbruchverbote in bestimmten Gebieten oder über Agrarumweltmaßnahmen zu erhalten.

## 6 Diskussion

Cross Compliance soll in der EU als obligatorischer „roter-Ticket“-Ansatz eingeführt werden und über die Erhöhung von Kontrollhäufigkeit und möglichen Sanktionen zur Einhaltung von gesetzlichen und darüber hinausgehenden Mindeststandards beitragen. Prämienabzüge durch Cross Compliance werden zusätzlich zu anderen Sanktionen verhängt und in vielen Fällen deutlich höher als übliche Bußgelder ausfallen. Ihre Höhe ist nicht nur von Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße abhängig, sondern auch von der Höhe der Direktzahlungen. Da es sich bei den Sanktionen um die Kürzung staatlicher Beihilfe aufgrund der Verletzung von Förder Voraussetzungen handelt, greifen hier nicht die im Ordnungsrecht geltenden Prinzipien der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit. Die unterschiedliche Bedeutung von Direktzahlungen für verschiedene Betriebe und die verbreitete Nutzung von indirekten Kontrollindikatoren, beispielsweise Aufzeichnungspflichten, können die Zielgerichtetheit von Cross Compliance beeinträchtigen. Wie die vorgestellten, betrieblichen Analysen gezeigt haben, würden Betriebe mit geringeren, umweltbelastenden Stickstoffüberschüssen bei pauschalen Kürzungssätzen vergleichsweise stärker von Cross Compliance-Sanktionen betroffen.

Neueinsteiger und Betriebe mit hohem Pachtanteil, die geringere Einkommenseffekte durch die Direktzahlungen realisieren, werden durch Prämienabzüge höhere Einkommensverluste erleiden. Wenig spezialisierte Betriebe und Betriebskooperationen werden benachteiligt, da für Verstöße in einzelnen Betriebszweigen die gesamten Direktzahlungen gekürzt werden. Empfänger von Agrarumweltförderung und Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten werden überdurchschnittlich oft kontrolliert (5 im Vergleich zu 1 %) und unterliegen somit auch einem höheren Sanktionsrisiko durch Cross Compliance in der 1. Säule. Die bisher fehlende Abstimmung zwischen Cross Compliance und Kontrollen der GfP in der 2. Säule kann zu Akzeptanzproblemen führen und trägt außerdem zur Entstehung ineffizienter Parallelstrukturen in der Verwaltung bei.

Um Agrarumweltmaßnahmen möglichst wenig zu gefährden, Kontrollkosten zu minimieren und Anlasterisiken gering zu halten, besteht ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, ehrgeizige Umsetzungskonzepte von Cross Compliance zu vermeiden. Die Spielräume bei der Ausgestaltung des Grünlandschutzes werden voraussichtlich dazu führen, dass Cross Compliance aus umweltpolitischer Sicht keinen substantiellen Beitrag für dieses Ziel leisten dürfte. Die Bindung an Cross Compliance kann auch die Umsetzung relevanter EU-Gesetze wie z.

B. der FFH-Richtlinie beeinflussen, besonders in Fällen, wo die EU-Vorgaben vage sind und die konkrete Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen ist. Bewusst niedrig gewählte Standards bewirken, dass die neuen Kontroll- und Sanktionssysteme weitgehend ohne Wirkung bleiben. Landwirte sind von standortspezifisch wirkenden Auflagen, z. B. zum Erosionsschutz, oder von Anforderungen in Schutzgebieten sehr unterschiedlich betroffen. In diesen Fällen sollte eine Weiterentwicklung von Cross Compliance als „orange Ticket“-Ansatz geprüft werden, bei dem die Teilnahme an ausgewählten Agrarumweltmaßnahmen Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen ist.

Aufgrund der voraussichtlich sehr moderaten Standards, die zukünftig an die Direktzahlungen geknüpft sind, werden die Umweltwirkungen durch Cross Compliance begrenzt bleiben. Eventuell schlagen sich ein höheres Bewusstsein für die neuen Standards und eine bessere Dokumentation in einer Veränderung des Umweltverhaltens in der Landwirtschaft nieder. Um die Schwächen des Ansatzes bezüglich der Zielgerichtetheit, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit auszugleichen, sollte der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe über Risikoanalysen sowie der Differenzierung der Sanktionen anhand tatsächlicher Umweltwirkungen verstärkte Beachtung geschenkt werden.

Durch die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit der Landwirtschaft in der EU von Direktzahlungen erhalten zusätzliche Cross Compliance-Anforderungen eine ähnliche Verbindlichkeit wie gesetzliche Vorgaben. Sollten die Direktzahlungen künftig allerdings geringer ausfallen, könnten Landwirte auf deren Erhalt verzichten. Cross Compliance wird deshalb eine wirkungsvolle Umweltgesetzgebung sowie gezielte, freiwillige Agrarumweltmaßnahmen nicht dauerhaft ersetzen können, sondern kann diese umweltpolitischen Instrumente nur mittelfristig ergänzen.

Die Einhaltung von Auflagen hängt nicht nur von Kontrolle und Sanktionen ab, sondern in hohem Maße auch von Information und Beratung. Neue Ansätze sollten einen Schwerpunkt auf kooperative Elemente bei der Durchsetzung von Umweltstandards legen. Diese können die Bereitstellung von Informationen, den Ausbau von Pflichtberatung im Rahmen von Cross Compliance nach einem ersten Verstoß und Anreize für Selbst-Erklärungen und Audits beinhalten, die beispielsweise die Dokumentation für den Bereich Düngung unterstützen. Entscheidend für die Entwicklung solcher Instrumente sind geeignete Anreize für Landwirte, entsprechende Angebote auch zu nutzen. Neue Fördermaßnahmen zur Betriebsberatung, die in der 2. Säule vorgesehen sind, oder die Einführung von Bonussystemen im Bereich der Kontrollen und Sanktionen können diese Zielrichtung unterstützen.

## Literatur

- Baldock D, Mitchell K (1995) Cross-Compliance within the Common Agricultural Policy. Institute for European Environmental Policy (IEEP) London
- Bergschmidt A (2003) Country Report Germany[online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences. Annex II G. <[www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Mai 2004]
- Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (eds) (2003) Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences. Report on the results of workpackage 2 within the EU Concerted Action „Developing cross-compliance in the EU – background, lessons, opportunities“ including a European seminar in 2-3 June 2003, Braunschweig [online]. <[www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Mai 2004]
- BMVEL (2004) Agrarreform konkret - so werden die Reformbeschlüsse in Deutschland umgesetzt (Stand 01.07.2004) <[www.verbraucherministerium.de/data/004D114183C10E48E5B5421C0A8\\_D8\\_16.0.pdf](http://www.verbraucherministerium.de/data/004D114183C10E48E5B5421C0A8_D8_16.0.pdf)> [zitiert im Juli 2004]
- Brandt H, Kromjongh M (2003) Vortrag anlässlich des Seminars „Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences“ 2./3.6.2003, Braunschweig
- Bültmann A, Wätzold F (2002) Der Vollzug von Umweltrecht in Deutschland. Ökonomische Analysen und Fallstudien. Marburg : Metropolis
- Christensen T, Rygnestad H (2000) Environmental Cross Compliance: Topics for future research. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics. SJFI - Working Paper 1/2000
- Cohen MA (1998) Monitoring and Enforcement of Environmental Policy [online]. <[www.vanderbilt.edu/vcems/papers/enforcement.pdf](http://www.vanderbilt.edu/vcems/papers/enforcement.pdf)> [zitiert im Mai 2004]
- Dwyer J, Baldock, D Einschütz S (2000) Cross-compliance under the Common Agricultural Policy. Institute of European Environmental Policy (IEEP). A Report to the Department of the Environment, Transport and the Regions, UK
- Eaton R, Swales V (2003) Country Report England E [online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences. Annex II. <[www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Mai 2004]
- Godard E, Rogier P (2003) Vortrag anlässlich des Seminars „Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences“ 2./3.6.2003, Braunschweig
- Isermeyer F (2003) Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland - eine erste Einschätzung. FAL, Arbeitsber Inst Betriebswirtsch Agrarstruktur ländl Räume 03/2003
- Isermeyer F (2002) Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. FAL, Arbeitsber Inst Betriebswirtsch Agrarstruktur ländl Räume 03/2002
- Jacobsen H, Bendtsen T (2003) Vortrag anlässlich des Seminars „Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences“ 2./3.6.2003, Braunschweig
- Kristensen L (2003) Country Report Denmark Part A[online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences. Annex II D. <[www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Mai 2004]
- Kristensen L, Primdahl J (2004) Potential for environmental cross-compliance to advance agri-environment objectives. Report on the results of workpackage 4 within the EU Concerted Action „Developing

- cross-compliance in the EU – background, lessons, opportunities“. <[www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Juli 2004]
- Latacz-Lohmann U (1999) Bedrohung oder Chance? DLG-Mitteilungen 1/1999:30-31
- Latacz-Lohmann U, Buckwell AE (1998) Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance“. *Agrarwirtschaft* 47(11):429-431
- Lehmann B (2001) Das Beispiel Schweiz: Agrarumweltprogramme und Cross Compliance. *Landbauforschung Völkenrode* SH 231:111-117
- Lübbe-Wolff G (2001) Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 5 (2001):481-493
- Nitsch H, Osterburg B (2004) Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten. *Landbauforschung Völkenrode* 54 (2):113-125
- OECD (2003) *Agri-Environmental policy measures: Overview of developments*, Paris
- Osterburg B, Plankl R, Bernhards U, Klockenbring C, Rudow K, Becker H, Gömann H, Kreins P, Stegmann S (2003) Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage : Studie im Auftrag des BMVEL. *FAL, Arbeitsber Inst Betriebswirtsch Agrarstruktur ländl Räume* 9/2003
- Petersen J-E, Shaw K (2000) Overview of cross-compliance measures in EU member states. IEEP [online]. <[imperiam.wwf.de/imperia/md/content/pdf/landwirtschaft/landwirtschaft\\_agrarpolitik\\_cross\\_compliance.pdf](http://imperiam.wwf.de/imperia/md/content/pdf/landwirtschaft/landwirtschaft_agrarpolitik_cross_compliance.pdf)> [zitiert im Mai 2004]
- Rath F (2003) Vortrag anlässlich des Seminars „Potential for environmental cross-compliance measures“ 24./25.11.2003, Roskilde/DK
- Rothstein B, Schröder D (2003) Ordnungsrecht versus ökonomische Instrumente im landwirtschaftlichen Bodenschutz. *Z Umweltpolitik Umweltrecht* 3/2003: 371-391
- Russell NP, Fraser M (1995) The potential impact of environmental cross-compliance on arable farming. *J Agric Econ* 46 (1) (1995): 70-79
- Webster P, Williams N (2001) Environmental Cross Compliance – Panacea or Placebo? 13<sup>th</sup> international IFMA Congress of Farm Management, 8.-13.Juli 2001 [online]. <[www.ifma.nl/files/papersandposters/PDF/Papers/Webster%20&%20Williams.pdf](http://www.ifma.nl/files/papersandposters/PDF/Papers/Webster%20&%20Williams.pdf)> [zitiert im Mai 2004]
- Winter S, May PJ (2001) Motivation for compliance with environmental regulations. *J Policy Analysis Manage* 20(4):675-698