

Aus dem Institut für ländliche Räume

Heike Nitsch
Bernhard Osterburg

Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten

Veröffentlicht in: Landbauforschung Völkenrode 54(2004)2: 113-125

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004

Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten

Heike Nitsch und Bernhard Osterburg¹

Zusammenfassung

Der Ausdruck „Gute fachliche Praxis“ (GfP) umfasst Empfehlungen zur Praxis in der Landwirtschaft bis hin zu rechtlich festgelegten und sanktionierbaren Standards. Im EU-Förderrecht werden verschiedene Bezeichnungen für Umweltstandards benutzt, die häufig nicht klar gegeneinander abgegrenzt sind. Der Begriff GfP wird dabei im Gegensatz zum in Deutschland verbreiteten Sprachgebrauch nur auf Umweltstandards als Fördervoraussetzung für Agrarumweltprogramme und die Ausgleichszulage bezogen. In der Bundesrepublik basieren überprüfbare Standards der GfP für diese Fördermaßnahmen auf dem landwirtschaftlichen Fachrecht für die Bereiche Düngung und Pflanzenschutz, wobei für die Regelkontrollen 6 leichter überprüfbare Indikatoren ausgewählt wurden.

Ein Vergleich der förderrechtlich festgelegten Kontrollindikatoren der GfP zwischen Mitgliedstaaten der EU ergibt unterschiedliche Strategien bei der Auswahl überprüfbarer Standards. Die Kontrolle wird häufig anhand weniger, indirekt wirkender Indikatoren durchgeführt, die ein Bild über die Einhaltung der GfP geben sollen. Da die Bedeutung von Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen sehr unterschiedlich ist, variiert die Kontrolldichte stark zwischen Mitgliedstaaten und Regionen. Durch diese Überprüfungen werden bevorzugt extensiv wirtschaftende Betriebe erfasst, weshalb sich hier die Frage nach der Effizienz dieser Kontrollen stellt.

Weiterhin führten einige Mitgliedstaaten der EU in den letzten Jahren auf spezifische Umweltprobleme zugeschnittene Auflagen für die Direktzahlungen der Markt- und Preispolitik ein (Cross Compliance).

Sowohl die GfP als Fördervoraussetzung in der 2. Säule als auch die zukünftigen, EU-weit harmonisierten Cross Compliance-Auflagen stellen Mindestanforderungen an die Landwirtschaft dar, stehen aber bisher unverbunden nebeneinander. Beide beeinflussen die mögliche Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen. Dies kann, zusammen mit der Tatsache, dass die EU ihrerseits die Kontrolle der Länder überprüft, ein Anreiz dafür sein, das Niveau dieser Standards niedrig zu halten, um einen größeren Gestaltungsspielraum für anreizorientierte Maßnahmen aufrecht zu erhalten.

Schlüsselworte: Gute fachliche Praxis, Cross Compliance, Umweltstandards

Summary

Environmental standards and their linkage to support instruments of agricultural policy

The term „Good farming practice“ (GfP) encompasses recommendations for technical advice up to legally binding standards, subject to sanctions. In the framework of the Common Agricultural Policy different expressions for environmental standards are used. Often they are not confined clearly from each other. Thereby the expression GfP refers only, in contrast to the German usage, to environmental standards as pre-requisite for support in agri-environmental programmes and less-favoured areas. In Germany, verifiable standards of GfP for these support measures are based on special agricultural law for the areas of fertiliser and pesticide use, defining 6 indicators for regular inspections.

A comparison of GfP in this framework between member states of the EU results in different emphasis and strategies in selecting verifiable standards. Control is frequently carried out using few and indirect indicators, which are to be a sign for compliance with GfP. As the importance of agri-environmental measures is very different, control frequency varies substantially between member states and regions. Considering that these controls preferentially include extensive farms, one can call into question their efficiency.

Further on, in the last years several member states introduced standards specific to particular environmental problems as precondition for the receipt of direct payments within the 1. Pillar (cross compliance).

GfP in the context of the 2. Pillar as well as the new requirements for cross compliance, that are now to be harmonised for all member states, constitute sets of minimum standards for agriculture, but they are as yet unconnected. Both codes are influencing the design of agri-environmental measures. Together with the fact that member states themselves are controlled by the EU, this can be an incentive of keeping the baseline, defined by these standards, at a low level.

Keywords: Good Farming Practice, Cross Compliance, environmental standards

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

1 Einführung

Im Rahmen der Weiterentwicklung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) ist es seit der Agenda 2000 zu einer zunehmenden Verknüpfung von Umweltstandards mit agrarpolitischen Beihilfen gekommen. Hierunter fällt zum einen das sogenannte Cross Compliance, bei dem die Einhaltung von Umweltstandards zur Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen der 1. Säule der GAP (Markt- und Preispolitik) erklärt wird. Die Einhaltung grundlegender Umweltstandards wurde mit der Agenda 2000 aber auch zur formalen Fördervoraussetzung für verschiedene Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß Verordnung 1257/1999, der 2. Säule der GAP. Die Einhaltung solcher Standards stellt dabei nicht den eigentlichen, beihilfefähigen Fördergegenstand dar, denn meist handelt es sich um allgemeinverbindliche, gesetzliche Anforderungen. Verbindungen zwischen Umwelt- und Förderrecht werden damit zu einem wichtigen Element bei der Durchsetzung von rechtlichen Vorschriften in der Landwirtschaft. Zusätzlich bieten sich durch diese Verknüpfung auch Optionen für die Umsetzung umweltrelevanter Anforderungen, die über rechtliche Vorschriften hinausgehen. Hierdurch kann das Verhältnis zwischen allgemeinverbindlich einzuhaltenden Mindeststandards und darüber hinausgehenden ökologischen Leistungen, die entsprechend honoriert werden können, verschoben werden.

Die Luxemburger Beschlüsse des Europäischen Rates über eine weitere EU-Agrarreform, die ab dem Jahr 2005 umgesetzt werden soll, beinhalten eine weitergehende und verbindlichere Einführung von Cross Compliance. Vor diesem Hintergrund soll in diesem Beitrag die bisherige Entwicklung des Verhältnisses von Umweltstandards und Förderrecht in der Agrarpolitik nachgezeichnet werden. Erfahrungen mit der Integration von Umweltstandards in die Agrarförderung in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten werden am Beispiel von Maßnahmen der 2. Säule diskutiert und anschließend ein Ausblick auf die neuen Reformbeschlüsse gegeben. Die Analysen bauen auf die bisherigen Ergebnisse einer durch die EU finanzierten Concerted Action über Cross Compliance auf² und basieren vor allem auf einem Bericht von Bergschmidt et al. (2003).

2 Definitionen von Umweltstandards

2.1 „Gute fachliche Praxis“ und „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ in Deutschland

Der Begriff „Gute landwirtschaftliche Praxis“ oder „Gute fachliche Praxis“ (GfP) wird in vielen Zusammen-

hängen verwendet und dabei häufig nicht konkretisiert. Er steht allgemein als Synonym für Umweltstandards in der Landwirtschaft und umfasst Empfehlungen und Regeln zur Praxis der Landwirtschaft, die sowohl von staatlicher Seite als auch von unterschiedlichen Organisationen formuliert werden. Bei der Auslegung der GfP haben diese Interessengruppen teilweise verschiedene Vorstellungen und betonen entweder die ökonomische oder die ökologische Seite stärker. Aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen in der Landwirtschaft (Kulturen, Boden, Klima, Produktionsformen) ist eine detaillierte Festlegung auf einzelne Praktiken in vielen Fällen nicht möglich, und so wird selbst in Gesetzen die GfP häufig nur als unkonkreter Begriff, im Sinne von handwerklich guter Arbeit, verwendet (Reschke und Meinert, 1999). Ein ausführlicher Überblick über das Agrarumweltrecht findet sich bei Bergschmidt (2003).

Standards der GfP

- können rechtlich bindend sein oder den Status von Empfehlungen haben, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen,
- können für alle Betriebe gleichermaßen gelten oder nur für bestimmte Regionen (z. B. gefährdete Gebiete im Sinne der EU Nitratrichtlinie) oder Betriebe (z.B. Teilnehmer an Agrarumweltmaßnahmen),
- unterliegen einem fortlaufenden Wandel durch Weiterentwicklung von Wissenschaft und Technik sowie von nationalem und EU-Recht.

Gesetzliche Anforderungen zur GfP sind durch das landwirtschaftliche Fachrecht im Pflanzenschutzrecht und in der Düngemittelverordnung vorgegeben. Darüber hinaus finden sich Vorgaben im Bundesbodenschutzgesetz und im Bundesnaturschutzgesetz. Weitere umweltrelevante Auflagen für die Landwirtschaft sind im Bau-, Immissionsschutz- und Abfallrecht enthalten.

Umwelt- oder förderrechtlich festgelegte Standards dienen als

- Kriterien für Kontrolle und Sanktionen zur Durchsetzung von Umweltrecht,
- Referenzniveau für anreizorientierte Instrumente wie Agrarumweltmaßnahmen, in deren Rahmen über die GfP hinausgehende, freiwillige Leistungen honoriert werden,
- Kriterien, deren Einhaltung zur Vorbedingung für den Erhalt öffentlicher Mittel gemacht werden kann.

Bevor sich in den 90er Jahren der Begriff GfP durchsetzte, wurde meist die Bezeichnung „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ verwendet. Diese kann generell als „Landwirtschaft im Einklang mit den Gesetzen“ bezeichnet werden (Reschke und Meinert, 1999). In diesem Sinne wird sie häufig als Synonym für die GfP verwendet und ist nach Paul (1997) auch im wesentlichen gleichbedeutend.

Sowohl das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 (BNatSchG) als auch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

² mehr Informationen dazu unter: www.ieep.org.ok

von 1996 beinhalten den Begriff „ordnungsgemäße Landwirtschaft“. 1987 nahm der Zentralausschuss der deutschen Landwirtschaft eine Begriffsbestimmung dieser Bezeichnung vor, die 1993 durch die Agrarministerkonferenz ergänzt wurde. Aufgrund der Tatsache, dass die Bewirtschaftung stark von Klima- und Bodenverhältnissen abhängt, wurden lediglich Grundsätze der ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung formuliert, ohne allgemeinverbindliche, detaillierte Festlegungen zu treffen (Wilhelm, 1999 S. 119). Die ordnungsgemäße Landwirtschaft stellt einen unbestimmten Rechtsbegriff dar, denn die Anforderungen haben meist nur den Rang von Soll-Bestimmungen und bedürfen einer weiteren Konkretisierung durch die Exekutive, beispielsweise durch Verwaltungsvorschriften. Verbleibende Unklarheiten bei der Ausführung müssen letztendlich durch Gerichte entschieden werden (Winkelmann, 1993). Während sich in der Novelle des BNatSchG von 1998 die Bezeichnung GfP durchsetzte, ist im WHG von 2002 der Begriff ordnungsgemäße Landwirtschaft erhalten geblieben.

Das heutige landwirtschaftliche Fachrecht verwendet den Begriff GfP und legt verpflichtende Standards fest. Der Definition der GfP kommt eigentumsrechtliche Bedeutung zu, da nur über das Niveau der GfP hinausgehende Praktiken als Umweltleistung gefördert werden können. Die GfP als Basislinie entscheidet darüber, wer die wirtschaftlichen Konsequenzen von Nutzungsbeschränkungen trägt: Unterhalb dieses Referenzniveaus kommt das Verursacherprinzip zur Anwendung (Einhaltung der GfP auf Kosten des Landwirts), während für Leistungen, die über die GfP hinausgehen, das Gemeinlastprinzip gilt (z. B. Förderung über Agrarumweltmaßnahmen) (Knickel et al., 2001).

Um eine Lenkungswirkung in Richtung Umweltschutz zu entfalten, müssen Standards für die GfP hinreichend konkret formuliert und durchsetzbar sein (SRU, 2002). Entsprechende Anstrengungen wurden nun auch im Naturschutzrecht unternommen. Während das BNatSchG von 1998 bei der Einhaltung der GfP lediglich auf die landwirtschaftlichen Fachgesetze und §17 des Bundesbodenschutzgesetzes verweist, werden in der Fassung von 2002 erstmals zusätzliche naturschutzfachliche Anforderungen der GfP verankert. In § 5 Abs. 4 werden dazu 7 Grundsätze definiert, die allerdings noch sehr allgemein gehalten sind und von den Ländern präzisiert werden müssen. Da das BNatSchG nur den Rahmen für Landesgesetzgebung bildet, ist keine ordnungswidrigkeitsrechtliche Sanktionierung der Standards enthalten.

2.2 Umweltstandards im EU-Recht

Auch im EU-Recht werden verschiedene Begriffe für Umweltstandards benutzt. Eine Reihe von EU-Verordnungen und Richtlinien enthält Vorgaben für die GfP und gab dadurch Anstöße für eine Konkretisierung dieser Stan-

dards in den Mitgliedstaaten. Bekanntestes Beispiel hierfür ist die Nitratrichtlinie (Richtlinie 91/676/EWG), die konkrete Kriterien und Grenzwerte für die GfP bei der Anwendung und Lagerung von Düngemitteln vorgibt und die Festlegung von gefährdeten Gebieten verlangt, in denen diese Anforderungen gelten. Die Umsetzung in nationales Recht erfolgte in Deutschland mit der Düngeverordnung von 1996. Wie auch in Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Österreich ist die gesamte Landesfläche als gefährdetes Gebiet im Sinne der Nitratrichtlinie ausgewiesen. Allerdings verläuft gerade die Implementierung dieser Richtlinie in vielen Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, bisher schleppend oder unvollständig (DeClercq et al., 2001).

Im Bereich Pflanzenschutz sind die Vorgaben der EU dagegen weniger detailliert. Die Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln verlangt in Artikel 3 die Definition von „Grundsätzen der guten Pflanzenschutzpraxis“ für die Anwendung. Die Konkretisierung ist den Mitgliedstaaten überlassen.

Konkrete Anforderungen an die Ausbringung von Klärschlämmen legt die Klärschlammrichtlinie 86/278/EWG fest, ohne dass jedoch der Begriff GfP angeführt wird.

Die IVU-Richtlinie (96/61/EG) über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung gilt in der Landwirtschaft nur für die Intensivhaltung von Schweinen und Geflügel ab einer bestimmten Größenordnung. Sie wurde durch das Bundesimmissionsschutzgesetz in deutsches Recht umgesetzt, wobei in der nationalen Ausgestaltung auch Rinder haltende Betriebe einbezogen werden. Neue Anforderungen ergeben sich zukünftig durch die Festlegung „Bester Verfügbaren Techniken“ (BVT), die von den betroffenen Betrieben für die gesamte Verfahrenskette der Tierproduktion angewendet werden müssen, also auch für die Bereiche Fütterung sowie Lagerung, Behandlung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Grimm, 2002). Die BVT werden europaweit einheitlich definiert und sollen regelmäßig fortgeschrieben werden und Grundlage der Anlagengenehmigung sein. Die GfP für das Management der zu genehmigenden Anlage und der dazugehörigen Flächen und Tätigkeiten ist ein essentieller Bestandteil der BVT (European Commission, 2003).

Weitere die Landwirtschaft betreffende Richtlinien der EU im Umweltbereich geben zwar Anforderungen vor, beispielsweise im Naturschutz, verlangen aber keine Definition von Standards der GfP.

2.3 Förderrechtliche Definitionen von Umweltstandards im Rahmen der EU-Agrarpolitik

Auch im EU-Förderrecht werden verschiedene Bezeichnungen für Umweltstandards benutzt, die häufig nicht klar gegeneinander abgegrenzt sind. Eine zusätzliche Begriffsverwirrung ergibt sich auch aus der Übersetzung von eng-

lisch verfassten Gesetzestexten. In vielen Mitgliedstaaten der EU wird der Ausdruck GfP für rechtlich festgelegte Umweltauflagen verwendet. Standards der GfP können aber auch darüber hinausgehen. Ihre Einhaltung ist dann nicht obligatorisch, kann aber mit Direktzahlungen und Fördermaßnahmen verknüpft sein. Tabelle 1 zeigt die unterschiedlichen Definitionen und Begriffe für Umweltstandards in der Landwirtschaft.

Umweltrechtliche Standards in der Landwirtschaft werden auf nationaler und regionaler Ebene durch Fachgesetze festgelegt, zum Teil in Umsetzung von EU-Richtlinien. Ihre Durchsetzung erfolgte in der Vergangenheit unabhängig von Transferzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Darüber hinaus existieren Grundsätze und Leitlinien zur GfP für eine gezielte Beratung von Betrieben, die auch über rechtliche Vorgaben hinausgehen. Unter der Agenda 2000 wurden Möglichkeiten der Kopplung von Umweltstandards an öffentliche Zahlungen eingeführt. Nach Artikel 3 der VO (EG) Nr. 1259/1999 zur Regelung von Direktzahlungen müssen die Mitgliedstaaten Erfordernisse des Umweltschutzes in der Landwirtschaft berücksichtigen.

Folgende Instrumente stehen ihnen dafür zur Auswahl:

- Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft (Agrarumweltmaßnahmen gemäß der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes)
- allgemeine Umweltauflagen (z. B. gesetzliche Regelungen)
- spezifische Umweltauflagen als Voraussetzungen für Direktzahlungen (Cross Compliance)

Cross Compliance wurde damit als ein für die Mitgliedstaaten optionales Instrument der Agrarpolitik eingeführt. Bei Verstoß gegen die spezifischen Umweltstandards können die Direktzahlungen der 1. Säule gekürzt oder gegebenenfalls ganz gestrichen werden. Bezüglich der Umweltstandards wie auch der Sanktionen wurden seitens der EU keine näheren Vorgaben festgelegt. Die zugrundeliegenden Kriterien können über rechtliche Vorgaben hinausgehen. Einige Mitgliedstaaten der EU führten in den letzten Jahren auf spezifische Umweltprobleme zugeschnittene Cross Compliance-Maßnahmen ein. In

Tabelle 1:
Definitionen von Umweltstandards und ihre rechtlichen Grundlagen

EU-Umweltrecht und dessen nationale Umsetzung in den Mitgliedstaaten	Zusätzliche nationale, regionale und lokale Umweltgesetzgebung	Zusätzliche, über bestehende fachrechtliche Vorgaben hinaus gehende Kriterien
--	--	---

Umweltrechtliche Gesetzgebung mit Definition von **Umweltstandards** oder **Standards der GfP**

Leitlinien zur GfP für Beratung

Förderrechtlich definierte Umwelthanforderungen innerhalb der GAP: Agenda 2000

Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr. 1259/1999, Artikel 3:
„**allgemeine Umweltauflagen**“

Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr. 1259/1999, Artikel 3:
„**spezifische Umweltauflagen als Voraussetzung für Direktzahlungen**“ (Cross Compliance) (für Mitgliedstaaten freiwillig)

Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Kapitel V, VI:
benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen: „**gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne**“

Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Kapitel I, II, VII: (Investitionen, Junglandwirte, Verarbeitung und Vermarktung):
„**Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt**, Hygiene und Tierschutz“

Luxemburger Beschlüsse zur GAP-Reform: „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ (für Mitgliedstaaten obligatorisches Cross Compliance) nach Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Anhang III:
„**Grundanforderungen an die Betriebsführung –Umwelt**“

„**Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand**“ teilweise abgedeckt durch nationale Gesetzgebung

Anhang IV:
„**Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand**“

Deutschland wurde dagegen die Option gewählt, bestimmte gesetzliche Umweltauflagen im Rahmen von Fachrechtskontrollen zu überprüfen. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Durchführungsverordnung 963/2001 verpflichtet, der EU-Kommission Angaben über die Umsetzung der Maßnahmen gemäß Artikel 3 der VO (EG) Nr. 1259/1999 zu übermitteln.

Für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, also innerhalb der 2. Säule der GAP, wird der Begriff Cross Compliance nicht verwendet, obwohl es auch hier Verknüpfungen zwischen Umwelt- und Förderrecht gibt. Die EU-Kommission verwendet den Begriff GfP nicht im Zusammenhang mit Cross Compliance und anderen Umweltmaßnahmen in der 1. Säule der GAP gemäß Verordnung (EG) 1259/1999, vielmehr ist dieser Begriff aus Sicht der Kommission ausschließlich förderrechtlich definierten Standards in der 2. Säule der GAP vorbehalten. Für bestimmte Maßnahmen der 2. Säule verpflichtet die Durchführungsverordnung Nr. 1750/1999 zur VO (EG) Nr. 1257/1999 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums die EU-Mitgliedstaaten, überprüfbare Standards der „GfP im üblichen Sinne“ festzulegen, die sowohl gesetzlich vorgeschriebene als auch zusätzliche Kriterien umfassen können. GfP ist definiert als „der gewöhnliche Standard der Bewirtschaftung, den ein verantwortungsbewusster Landwirt in der betreffenden Region anwenden würde“. Ihre Einhaltung dient als Fördervoraussetzung für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und für Agrarumweltmaßnahmen. Für einige andere Beihilfen im Rahmen der 2. Säule müssen Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz festgelegt werden, die normalerweise auf gesetzlichen Standards basieren.

Im Zuge der Halbzeitbewertung der GAP wurden weitere Impulse zur Einbeziehung von Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittelsicherheit gegeben. Alle Direktzahlungen sollen durch einen schrittweise ab dem Jahr 2005 einzuführenden Cross Compliance-Ansatz an die Einhaltung ausgewählter Standards geknüpft werden. Die bisher freiwillige Cross Compliance-Ausgestaltung in einigen Mitgliedstaaten wird durch diese neue, für die EU-Mitgliedstaaten obligatorische Vorgehensweise ersetzt. In der VO (EG) Nr. 1782/2003 zur Regelung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft hat die EU in Artikel 4 Grundanforderungen an die Betriebsführung festgelegt. Eine Liste von Artikeln aus EU-Richtlinien und Verordnungen in Anhang III gibt den Rahmen für die Definition rechtlicher Mindeststandards vor, die zukünftig im Zusammenhang mit Direktzahlungen eingehalten werden müssen. Gleichzeitig werden Landwirte nach Artikel 5 sowie den Kriterien in Anhang IV verpflichtet, die Flächen, für welche sie Zahlungen erhalten, in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zu erhalten. Hierunter fallen Standards zum Bodenschutz, ein Mindestmaß an Instand-

haltung der Flächen und die Erhaltung von Landschaftselementen und Dauergrünland.

Seit der Agenda 2000 und verstärkt mit den Luxemburger Reformbeschlüssen versucht die EU, die Umsetzung von Umweltstandards in der Landwirtschaft mit Hilfe von Cross Compliance innerhalb der 1. Säule sowie GfP und Mindeststandards als Fördervoraussetzung in der 2. Säule zu verbessern. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen stehen die Anforderungskataloge für die 1. und 2. Säule bisher weitgehend unverbunden nebeneinander, und die Diskussion über eine Harmonisierung befindet sich erst am Anfang.

Die in den letzten Jahren im Rahmen der Agenda 2000 gesammelten Erfahrungen mit der Verknüpfung zwischen agrarpolitischer Förderung und Umweltstandards geben ein Beispiel dafür, wie sich Cross Compliance künftig entwickeln könnte und welche Probleme sich bei Definition und Anwendung von Indikatoren ergeben. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die bisherige Definition, Kontrolle und Durchsetzung von Umweltstandards in der Bundesrepublik und anderen Mitgliedstaaten der EU betrachtet werden. Da nur kontrollierbare und sanktionsbewehrte Standards wirklich durchgesetzt werden können, liegt der Focus auf den nachprüfbaren Kriterien der GfP.

Aufgrund der Verpflichtung, in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nachprüfbare Kriterien der GfP für die Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen festzulegen, liegen zur 2. Säule damit umfassendere und leichter zugängliche Informationen zu den Kontrollindikatoren vor. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes stellen allerdings die einzige öffentlich zugängliche Informationsquelle für diesen Bereich dar und umfassen nicht die Anzahl und die Höhe von Sanktionen, die sich aus diesen Kontrollen ergeben.

3 Die Kontrolle von Umweltstandards in Deutschland

3.1 Überprüfbare Umweltstandards

In Deutschland werden Standards für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft anhand unterschiedlicher Kriterienkataloge kontrolliert. Die **Fachrechtskontrolle** stützt sich auf die Überprüfung von Kriterien, die in der Düngeverordnung von 1996 und im Pflanzenschutzgesetz von 1998 und weiteren Verordnungen zum Pflanzenschutz bundesweit einheitlich festgelegt sind. Um die Berichtspflicht an die EU im Rahmen der **VO (EG) Nr. 1259/1999** zur Regelung von Direktzahlungen der 1. Säule zu erfüllen, haben sich die Bundesländer auf 8 Standards geeinigt, die Bestandteil der Fachrechtskontrollen sind, und über deren Überprüfung, Verstöße und Sanktionen Mitteilung gemacht wird. Bei der Definition von überprüfbaren Standards der GfP, wie sie durch die **VO (EG) Nr. 1257/1999** für Maßnahmen der 2. Säule verlangt wird, beschränkt sich Deutsch-

Tabelle 2:
Kontrollindikatoren für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Deutschland

Kontrollindikatoren für Fachrechtskontrollen	1. Säule ^a	2. Säule ^b
Anwendung von Düngemitteln:		
Jährliche Bodenanalysen oder Berücksichtigung von offiziellen Düngeempfehlungen für verfügbaren N	X	X
Regelmäßige Bodenanalysen (alle 6 Jahre für P und K)	X	X
Dokumentation der Ergebnisse von Untersuchungen, Berechnungs- und Schätzverfahren sowie von Nährstoffvergleichen und deren Ergebnisse	X	X
Vermeidung des direkten Eintrags in Oberflächengewässer oder auf benachbarte Flächen beim Ausbringen von Düngemitteln und Vorsorge gegen Abschwemmen in Oberflächengewässer	X	
Zeitlich befristetes Ausbringungsverbot für flüssigen organischen Dünger (15.11.-15.01.)	X	
Höchstzulässige Gesamtstickstoffmenge aus Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft: 170 kg N/ha (Ackerland); 210 kg N/ha (Grünland)	X	
Einarbeitung von flüssigen organischen Düngemitteln auf unbestelltem Ackerland		X
Ausbringung von N-haltigen Düngemitteln nur bei Aufnahmefähigkeit des Bodens		
Ermittlung des Gehalts der auszubringenden Wirtschaftsdünger an N, P und K		
Höchstzulässige N-Menge durch Aufbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger von 80 kg N/ha nach Ernte der Hauptfrucht		
Begrenzung für die Ausbringung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft auf sehr hoch mit Phosphat und Kali versorgten Böden		
Aufbewahrungsfrist für Aufzeichnungen (9 Jahre)		
Anwendung von Pflanzenschutzmitteln:		
Erforderliche fachliche Kenntnisse von PSM-Anwendern – Sachkunde	X	X
Anwendung nur mit regelmäßig geprüften Geräten	X	X
Einhaltung der festgesetzten Anwendungsgebiete, der Anwendungsverbote und -beschränkungen, der Anwendungsbestimmungen, von behördlichen Anordnungen sowie von § 2 der Bienenschutzverordnung	X	
Anwendungsverbot auf nicht landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Freilandflächen sowie im unmittelbaren Gewässerbereich und Überwachung erteilter Ausnahmegenehmigungen sowie der Einhaltung behördlicher Anordnungen		
^a 1. Säule (allgemeine Umweltauflagen gemäß VO (EG) Nr. 1259/1999): Ergebnisse der Fachrechtskontrollen werden im Rahmen der Überprüfung allgemeiner Umweltstandards an die EU berichtet. ^b 2. Säule (GfP gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999): Überprüfung als Bestandteil der GfP in Betrieben, die Ausgleichszulage oder Agrarumweltförderung erhalten.		

land auf 6 Kriterien, die in Tabelle 2 aufgeführt werden. Auffällig ist die Auswahl von Indikatoren, die sich auf schriftliche Unterlagen gründen. Diese sind zwar leicht kontrollierbar, setzen aber als indirekte Indikatoren nicht unmittelbar an einer potentiellen Umweltbelastung an.

Indikatoren, die nach Maßgabe der VO (EG) Nr. 1259/1999, Artikel 3 für die Kontrolle allgemeiner Umweltauflagen innerhalb der 1. Säule kontrolliert und an die EU gemeldet werden, wie auch die nachprüfbar Kriterien der GfP für 2.-Säule-Maßnahmen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 stellen einen Auszug aus den Anforderun-

gen der Fachrechtskontrolle dar. Tabelle 2 listet die Standards auf, die für die Überprüfung der GfP auf nationaler Ebene und gemäß EU-Vorgaben relevant sind.

Sämtliche dieser Standards, die den Umgang mit Düngemitteln betreffen, können bei einem Verstoß als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden. Im Düngungsbereich handelt es sich mit Ausnahme der Vorgaben zur P- und K-Düngung um Kriterien aus der EU-Nitratrichtlinie. Die gesetzliche Verpflichtung zur GfP bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln ist dagegen nicht unmittelbar sanktionsbewehrt, wohl aber im Einzelfall in Verordnun-

gen konkretisierte Anwendungsvorschriften (SRU 2002, Tz.356). So schreibt die Pflanzenschutzmittelverordnung eine regelmäßige Überprüfung der Ausbringungsgeräte durch eine amtlich anerkannte Kontrollstelle vor; die Notwendigkeit der Sachkunde ist in der Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung geregelt. In der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung werden Anwendungsverbote und -beschränkungen für bestimmte Stoffe festgelegt. Ein Verstoß gegen diese Vorschriften gilt als Ordnungswidrigkeit. Weiterhin können Behörden für Einzelfälle Anordnungen erlassen.

Neben Düngung und Pflanzenschutz besteht eine Vielzahl von Standards in weiteren Bereichen, die jedoch bisher nicht mit dem agrarpolitischen Förderrecht verknüpft wurden. Bundesweit einheitliche Umweltstandards gelten beispielsweise in den Bereichen Immissionsschutz und Klärschlammverwendung, die vornehmlich über Melde- und Genehmigungsverfahren kontrolliert werden. Überprüfbar und sanktionsbewehrte Standards der GfP für den Bereich Boden- oder Naturschutz werden bisher nicht auf nationaler Ebene definiert. Zwar werden im Bundesbodenschutzgesetz von 1998 Grundsätze der GfP formuliert, wie standortangepasste Bodenbearbeitung oder Vermeiden von Bodenabtrag. Diese allgemeinen Regeln beschreiben wünschenswerte Praktiken und können in die Beratung einfließen, aufgrund mangelnder Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sind sie aber nicht für die unmittelbare Durchsetzung umweltpolitischer Ziele geeignet (Knickel et al., 2001). Im neuen Bundesnaturschutzgesetz von 2002 werden zum ersten Mal Anforderungen der GfP aus der Sicht des Naturschutzes formuliert, die auch Auswirkungen auf bisher geförderte Agrarumweltmaßnahmen haben können (z. B. Erhalt von Grünland). Konkretisierung und Umsetzung erfolgen durch die Bundesländer bis zum Jahr 2005. Im Rahmen der Wasser- und Naturschutzgesetze der Bundesländer ist in unterschiedlichem Maße der Schutz von Grünlandflächen, von Gewässerrandstreifen und ausgewählten Strukturelementen der Agrarlandschaft festgelegt. Für Wasser-, Landschafts- und Naturschutzgebiete gelten darüber hinaus weitere, schutzgebietspezifische Auflagen.

3.2 Relevanz der Kontrollen

In Deutschland werden im Rahmen der **Fachrechtskontrolle** deutlich mehr Verpflichtungen bei der Düngemittelanwendung überprüft als bei der Kontrolle der GfP als Voraussetzung für Ausgleichszahlungen oder die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen (Tabelle 2). Die Kontrollen konzentrieren sich auf Anlasskontrollen in Verdachtsfällen sowie auf eine risikobasierte Auswahl nach umweltpolitischen Kriterien, also auf Betriebe mit einem verhältnismäßig hohen Potential zur Umweltschädigung. Die Umsetzung unterliegt den einzelnen Bundesländern und unterscheidet sich stark hinsichtlich Ausgestaltung

und Kontrolldichte. So werden in den östlichen Bundesländern bis zu 5 % aller Betriebe kontrolliert. In Süddeutschland hingegen, wo die Förderung im Rahmen der Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen einen Großteil der Betriebe erfasst, finden vor allem Regelkontrollen im Rahmen des Förderrechts für die 2. Säule statt. Unabhängig vom Förderrecht erfolgen fachrechtliche Überprüfungen dann teilweise ausschließlich als Anlasskontrollen in Verdachtsfällen, bei Anzeigen oder Beschwerden.

Entscheidend für die Wirkung der Kontrollen ist die risikoorientierte Auswahl von Betrieben zur Kontrolle, die am Beispiel der Vorgehensweise in Nordrhein-Westfalen beschrieben werden soll. Hier werden zusätzlich zu Anlasskontrollen aufgrund von Anzeige oder Beschwerde von 2 % aller Betriebe die Aufzeichnungen zur Düngedarfsermittlung verlangt. Nach einer Risikoeinschätzung werden von dieser Stichprobe 20 % für eine Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt, bevorzugt diejenigen mit beispielsweise hohen Nährstoffüberschüssen, hohem Viehbesatz oder unrealistisch hohen Erträgen sowie Betriebe, die schon durch Verstöße aufgefallen sind (Eisele, 2003).

Obwohl die Kontrollhäufigkeit im Rahmen der Einführung der Agenda 2000 deutlich erhöht wurde (Prinz, 2003), werden durch die Fachrechtskontrolle bundesweit weniger als 1 % aller Betriebe im Jahr erfasst. In Deutschland verstießen durchschnittlich 5 % aller in den Jahren 2000-2002 im Rahmen der Fachrechtskontrolle kontrollierten Betriebe gegen die für die Regelkontrollen gemäß VO (EG) 1259/1999 ausgewählten Kriterien der Düngerverordnung, 3 % gegen die Kriterien des Pflanzenschutzrechts (Bergschmidt, 2003). Zu den auferlegten Bußgeldern liegen keine differenzierten Daten vor, es zeigt sich aber, dass die Bundesländer auch bei der Verhängung von Bußgeldern und der Festlegung ihrer Höhe unterschiedlich vorgehen (Bergschmidt, 2003). Trotz der geringen Anzahl überprüfter Betriebe verdeutlichen die Ergebnisse der Regelkontrollen, dass vergleichsweise wenige Betriebe gegen die kontrollierten Standards verstoßen. Ein schwerwiegendes Vollzugsdefizit kann daher für diese relativ leicht kontrollierbaren Indikatoren ausgeschlossen werden.

Die Kontrolle der GfP im Rahmen der **VO zur Förderung der ländlichen Entwicklung** in Betrieben, die Ausgleichszulage oder Agrarumweltförderung erhalten, beschränkt sich auf sechs bundesweit einheitlich festgelegte Indikatoren. Dadurch soll der mit den Kontrollen verbundene Verwaltungsaufwand begrenzt werden, denn aufgrund von EU-Vorgaben zu standardisierten Kontrollen zusätzlich zur Fachrechtskontrolle sind mindestens 5 % aller begünstigten Betriebe im Jahr im Rahmen einer Vor-Ort-Kontrolle zu überprüfen. Diese Vorgabe führt besonders in Bundesländern zu einer erhöhten Kontrolldichte, in denen Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage eine große Bedeutung haben. Die Auswahl

erfolgt dabei nicht ausschließlich nach möglichen Umweltrisiken, sondern konzentriert sich i.d.R. auf Betriebe, die hohe Beihilfen erhalten, die erstmalig in die Förderung aufgenommen wurden oder die bereits durch Verstöße aufgefallen sind. Bei der Kontrolle werden augenscheinliche Unregelmäßigkeiten, die das Fachrecht betreffen, an die verantwortlichen Behörden weitergeleitet, und auch diese geben bei der Fachrechtskontrolle aufgedeckte Verstöße an die für die Förderung zuständigen Behörden weiter. Relevant für die Fördervoraussetzungen sind dabei nicht nur die sechs bei der Regelkontrolle konkret überprüften Indikatoren, die stellvertretend für die Vielzahl von Standards der GfP stehen, sondern auch andere Verstöße gegen fachrechtliche Anforderungen.

Verstöße gegen die GfP werden nicht einheitlich gehandhabt. Sanktionen bei Nichteinhaltung der GfP im Zusammenhang mit förderrechtlich begründeten Kontrollen innerhalb der 2. Säule bestehen einerseits aus einem aus dem Fachrecht abgeleiteten Bußgeld und zusätzlich aus einer Reduzierung der 2-Säule-Zahlung als förderrechtliche Sanktion. Die Höhe der Prämienabzüge fällt dabei je nach Bundesland unterschiedlich aus. Prämienabzüge haben in vielen Fällen (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) die Höhe des verhängten Bußgeldes, im Saarland zuzüglich der Höhe der Verwarnung. In Hessen werden Beihilfekürzungen ebenfalls auf Basis der Bußgeldhöhe vorgenommen, wobei die Kürzungen bei mindestens 10 % und maximal 50 % liegen. In Bayern, Berlin, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen werden die Prämien je nach Schwere des Verstoßes um 5, 10 oder 20 % gekürzt, in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern um 10 %, und in Rheinland-Pfalz werden bei wiederholten Verstößen die Beihilfen komplett gestrichen. Thüringen verhängt ein Bußgeld von 5000 €, das aber 50 % der Prämie nicht überschreiten darf (Bergschmidt, 2003).

Durch die Kontrolle der GfP nach Förderrecht werden nur Betriebe erfasst, die in benachteiligten Gebieten liegen und/oder an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Da es sich um eher extensiv wirtschaftende Betriebe handelt, kann davon ausgegangen werden, dass das Risiko von Verstößen gegen Umweltstandards in diesen Betrieben unterdurchschnittlich ist. Der Anteil aufgedeckter Verstöße gegen die GfP im Rahmen der VO (EG) Nr.1257/1999 fällt daher im Vergleich zu den Fachrechtskontrollen geringer aus (Prinz, 2003). Allerdings werden die Ergebnisse der Kontrollen der GfP im Gegensatz zu den an die EU gemeldeten Fachrechtskontrollen nicht systematisch erfasst, weshalb hier nur Tendenzaussagen möglich sind. Die geringere Treffsicherheit der GfP-Kontrollen in der 2. Säule ist im Zusammenhang mit der förderrechtlich orientierten Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe zu sehen. Andererseits kann die erhöhte Kontrollwahrscheinlichkeit in begünstigten Betrieben bereits im Vorfeld zu einer besseren Einhaltung führen, und auch Verstöße aus

Unwissen dürften vermindert werden. Das erhöhte Kontroll- und Sanktionsrisiko kann die Akzeptanz vermindern, an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen und sich damit zusätzlichen Kontrollen auszusetzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die förderrechtlich motivierten Kontrollen der GfP in der 2. Säule zu einer Effizienzsteigerung im Sinne eines verbesserten Vollzugs von Umweltrecht führen. Angesichts der verstärkten Regelkontrolle von Extensivierungsbetrieben und der Beschränkung auf wenige, indirekte Indikatoren muss davon ausgegangen werden, dass hier eine Fehlallokation knapper Verwaltungsressourcen vorliegt.

4 Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten

4.1 Überprüfbare Standards der GfP im Rahmen der 2. Säule

Für einen Vergleich von Umweltauflagen im Zusammenhang mit öffentlichen Zahlungen eignen sich vor allem die überprüfbaren Standards der GfP, da deren Definition nach der Durchführungsverordnung zur VO (EG) Nr.1257/1999 von allen EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen verlangt wird. Außerdem sind die jeweiligen Pläne zur ländlichen Entwicklung, im Gegensatz zu den jährlichen Berichten an die EU unter der 1. Säule, generell öffentlich zugänglich.

Schon aus der Definition der „guten fachlichen Praxis im üblichen Sinne“ geht hervor, dass sich diese je nach regionalen Gegebenheiten unterscheiden kann. Daher gibt die EU auch keinen definierten Katalog an Standards vor. Die GfP soll allerdings mindestens allgemein verpflichtende Umweltauflagen umfassen. Staaten können aber ihre eigenen Schwerpunkte setzen und dabei auch über geltendes Recht hinausgehen. Gründe für unterschiedliche Strategien der Länder bei der Definition von GfP liegen in

- der Tatsache, dass das EU-Recht nur Rahmenbedingungen vorgibt, nicht alle Bereiche verpflichtend abdeckt und sich häufig nicht direkt auf die Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs bezieht,
- den unterschiedlichen ökologischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Länder,
- der jeweiligen Entwicklung des Fachrechts und der Verwaltung und auch der Bedeutung und der Ausgestaltung von alternativen Instrumenten wie Beratung oder Agrarumweltmaßnahmen.

Der Vergleich berücksichtigt, welche Bereiche durch definierte Standards abgedeckt werden, ob sie auf gesetzlichen Grundlagen basieren oder zusätzliche Kriterien einbeziehen und ob Standards landesweit oder regional gelten. Problematisch ist, dass Angaben über Definitionen und Kontrolle von überprüfbaren Standards teilweise unvollständig sind, beispielsweise bezüglich der tatsächlich stattfindenden Kontrollverfahren. Des weiteren variieren Definition und Ausgestaltung der GfP aufgrund

Tabelle 3:

Vergleich von überprüfbaren Standards der GfP gemäß VO (EG) 1257/1999 in ausgewählten Mitgliedstaaten der EU

Kategorien der GfP	Dänemark	Deutschland	England	Niederlande	Schweden	Spanien ³
Düngung:						
Lagerung	st ¹ (leg)		st (leg)	st (leg)	st (leg)	
Anwendung Min. Dünger	st (leg)		leg ²	st (leg)	st(leg)(R)	
Anwendung org. Dünger	st (leg)	st (leg)	leg ²	st (leg)	st(leg)(R)	X
Zeitlimit org. Dünger	st (leg)		leg ²	st (leg)	st (leg)	X
Zeitlimit Min. Dünger			leg ²		st(leg)(R)	
Tierbesatzdichte					st (leg)	st
Bodenanalysen		st (leg)				
Pflanzenschutz	st (leg)	st (leg)	leg ²	st (leg)	st (leg)	X
Pufferzonen	st ¹ (leg)					
Bewässerung						X
Betriebsmanagement	st (leg)	st (leg)		st (leg)		
Bodenschutz:						
Bodenbedeckung	st (leg)				st(leg)(R)	
Klärschlamm/Kompost	st ¹ (leg)					
Erosionsschutz						st
Biodiversität/ Landschaftsschutz:						
Biotop-/Artenschutz			st (leg)			X
Beweidung			st			
Feldbegrenzungen			st (leg)			
Hecken			st			
Erhaltung von Kulturerbe			leg ²			
Weitere:						
Abfall			st (leg)			X
Verbrennen von Ernterückständen			leg ²			st
Feuerschutz						X
st = überprüfbarer Standard (fett gedruckt: wird in jedem Fall kontrolliert), (leg) = basierend auf Fachrecht, (R) = regional gültig, X = Grundsatz der GfP 1: nur verpflichtend als Fördervoraussetzung für Agrarumweltmaßnahme „farm-audit“ 2: Einhaltung dieser Regelungen ist Fördervoraussetzung, Kontrolle unterliegt aber den Fachbehörden. 3: Spanien formuliert Grundsätze der GfP als Fördervoraussetzung, die Ausgestaltung liegt bei den Regionen. Auf nationaler Ebene werden 3 essentielle Standards hervorgehoben.						
Quelle: Bergschmidt et al. (2003)						

regionaler Zuständigkeiten auch innerhalb der Mitgliedstaaten, wie beispielsweise in Spanien, so dass kein einheitliches Bild darzustellen ist. Unklar bleibt häufig, ob sich Standards aus EU-Recht herleiten oder darüber hinaus gehen. Ein Vergleich zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten bleibt also unvollständig, kann aber trotzdem einen Einblick in die unterschiedlichen Schwerpunkte und Strategien eröffnen. Tabelle 3 zeigt anhand einiger Länder, für welche Bereiche in den jeweiligen Plänen zur ländlichen Entwicklung Standards für die GfP definiert wurden.

Überwiegend basieren die Standards auf verpflichtenden rechtlichen Bestimmungen für die Bereiche Düngung

und Pflanzenschutz. Nur wenige Länder gehen darüber hinaus oder berücksichtigen andere Bereiche wie Bodenschutz, Biodiversität und Landschaft. Dänemark, Deutschland, Schweden und die Niederlande legen den Schwerpunkt auf Düngung und Pflanzenschutz, wobei die Kontrollen sich stark auf betriebliche Aufzeichnungen stützen. Deutschland, die Niederlande und Schweden definieren überprüfbare Standards ausschließlich für diese beiden Bereiche.

Dänemark deckt mit 7 Standards viele Aspekte der Düngung ab, einschließlich der Kontrolle von Güllelagerbehältern. Neben maximalen Aufbringungsmengen für tierischen Wirtschaftsdünger gemäß Umsetzung der EU-Nitrat-

richtlinie erhält jeder Betrieb eine N-Quote, die nicht überschritten werden darf. Dänemark geht außerdem mit der Anforderung an eine Bodenbedeckung von Ackerland im Winter von mindestens 65 % über EU-Recht hinaus. Für die Teilnahme an der Maßnahme „farm-audit“ müssen 6 weitere Standards beachtet werden. In Deutschland ist die Kontrolle der GfP bundesweit auf 6 Indikatoren für die Bereiche Düngung und Pflanzenschutz beschränkt. Das einzige Kriterium, das nicht auf Aufzeichnungen beruht, verlangt die unmittelbare Einarbeitung von organischen flüssigen Düngemitteln auf unbestelltem Ackerland.

Die Niederlande geben sehr detaillierte Standards für Düngung vor, einschließlich einer maximalen Ausbringungsmenge für Mineraldünger und Vorgaben für die Anwendung von Wirtschaftsdünger (z. B. Injektionsmethode auf sandigem Boden für Gülle). Für den Umgang mit Pestiziden werden mehrere Regeln aufgestellt. Auch in Schweden liegt der Focus auf Standards zur Düngemittelanwendung. Überprüft wird neben Anforderungen zum Pflanzenschutz die Einhaltung von Mindestlagerkapazitäten für Gülle, von zeitlichen Beschränkungen für deren Ausbringung und der maximalen Viehbesatzdichte. Zusätzliche Standards zur Düngung und zur Einhaltung einer Mindestbodenbedeckung im Winter gelten nur für Betriebe, die in gefährdeten Gebieten im Sinne der Nitratrichtlinie liegen.

Ein ganz anderer Ansatz wird von England gewählt. Dort wird dem Biotop- und Landschaftsschutz in der GfP eine hohe Bedeutung beigemessen. Allein 3 Standards für Beweidung sind definiert, für die es keine ordnungsrechtlichen Verpflichtungen gibt. Ein Mindestmaß an Beweidung soll den Erhalt der Kulturlandschaft sicherstellen, Maßgaben zur Zufütterung und eine Limitierung der Viehbesatzdichte bei Gefahr von Überweidung verringern die Übernutzung. Steinmauern dürfen nur mit Genehmigung geändert werden, und das Schneiden von Hecken unterliegt zeitlichen Beschränkungen. Auch diese Standards gehen teilweise über gesetzliche Bestimmungen hinaus. Weitere Kriterien gibt es für den Umgang mit Abfall (Nachweis der Entsorgungsgenehmigung für Pestizide zur Parasitenbekämpfung bei Schafen), zur Verbrennung von Ernterückständen und Abfall und zur Genehmigung von Neubau oder Änderung von Güllelagern. England listet allerdings zusätzlich die relevanten Gesetze für die Bereiche Düngung und Pflanzenschutz auf, deren Befolgung ebenfalls eine Voraussetzung für die Förderung ist. Die Kontrolle unterliegt in diesem Fall den Fachbehörden. Des Weiteren ist jeder Landwirt verpflichtet, ein Exemplar eines Leitfadens zur GfP mit Informationen zu verpflichtenden Auflagen und weiteren Empfehlungen zu besitzen.

In den südeuropäischen Ländern wird Erosionsschutz und Brandbekämpfung sowie der Kontrolle von Beweidung und Bewässerung hohe Bedeutung beigemessen. Spanien hat auf nationaler Ebene Anforderungen zur maximalen Viehbesatzdichte je nach jährlichem Nieder-

schlag, im Erosionsschutz und zum Abbrennen von Stoppelfeldern festgelegt; weitere Standards können von den Regionen bestimmt werden.

Der Vergleich zeigt, dass viele Länder von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, Standards der GfP passend zu ihren jeweiligen Bedingungen auszuwählen, um so gezielt auf Umweltrisiken zu reagieren. Die meisten verpflichtenden Standards basieren auf gesetzlichen Regelungen und stellen häufig eine Auswahl aus fachrechtlichen Bestimmungen dar. Einzig England definiert gezielt darüber hinausgehende Anforderungen.

4.2 Die Bedeutung förderrechtlicher Kontrollen

Die Zahl der Kontrollindikatoren variiert beträchtlich zwischen den Ländern. Einige Mitgliedstaaten kommen mit wenigen Kriterien aus, darunter Deutschland mit 6, Dänemark mit 7 und Schweden mit 4 Standards. In Schweden kommen 6 weitere Indikatoren für Nitratgefährdete Gebiete hinzu. Dagegen wurde z. B. in den Niederlanden eine deutlich ausführlichere Prüfliste aufgestellt. Die Auswahl einer sehr begrenzten Zahl von Indikatoren für die Kontrolle der GfP in einigen Ländern ist vor dem Hintergrund der Tatsache zu interpretieren, dass die Mitgliedstaaten von der EU auf die ordnungsgemäße Implementierung der GfP kontrolliert werden, und ein ausführlicher Katalog umfangreichere Verpflichtungen und damit einhergehend höhere Kontrollkosten und Anlastungsrisiken nach sich zieht. Zudem bedeuten geringe Anforderungen durch die GfP, dass mehr darüber hinausgehende Praktiken innerhalb von Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich gefördert werden können, z. B. im Naturschutz.

Viele Kontrollindikatoren sind nur bedingt für Standardinspektionen geeignet, wie sie im Rahmen der 2. Säule der GAP durchgeführt werden. Das Spektrum für die Auswahl von Kontrollindikatoren wird nicht zuletzt durch den mit den einzelnen Indikatoren verbundenen Kontrollaufwand bestimmt. Handlungsbezogene Vorschriften sind nur schwierig oder mit hohem Personal- und Sachmittelaufwand zu kontrollieren. Viele Standards sind nur zu bestimmten Zeiten oder nach Anzeige überprüfbar (z. B. unverzügliche Einarbeitung von Gülle, Aufnahmefähigkeit des Bodens bei Gülleausbringung) oder erfordern einen hohen Erhebungsaufwand (z. B. chemische Rückstandsanalysen, Beurteilung von Beweidung in England). So behilft man sich häufig mit der Überprüfung von Aufzeichnungen. Diese lassen sich klar definieren, sind jederzeit einsehbar und bieten zwar keine Beweise aber Hinweise auf Einhaltung der oder Verstoß gegen Vorgaben der GfP. Als indirekte Indikatoren stehen sie selbst in keinem direkten Zusammenhang mit möglichen Umweltschädigungen, und die Aufzeichnungen müssen nicht immer die tatsächliche Situation im Betrieb widerspiegeln.

Tabelle 4:

Anteil der Betriebe, der Ausgleichszahlungen erhält und/oder an Agrarumweltmaßnahmen teilnimmt, ihre LF und Förderung pro Hektar

	Prozentsatz der begünstigten Betriebe	Prozentsatz der geförderten LF an der gesamten LF	Zahlungen pro ha in € in Betrieben für	
			Agrarumweltmaßnahmen	Benachteiligte Gebiete
Dänemark	13 %	17 %	65	-
Deutschland	53 %	54 %	82	48
Griechenland	3 %	2 %	-	86
Niederlande	20 %	25 %	93	-
Österreich	99 %	99 %	242	111
Schweden	84 %	88 %	88	67
Spanien	14 %	21 %	29	12
Vereinigtes Königreich	35 %	41 %	33	59
Durchschnitt EU	26 %	38 %	95	59

Quelle: Eigene Kalkulationen auf der Basis von EU-FADN Daten; INLB-EU-GD AGRI/A3

Im Hinblick auf die Auswahl von Betrieben, die bevorzugt förderrechtlichen Kontrollen in der 2. Säule unterliegen, ergibt sich auf EU-Ebene die gleiche Tendenz wie in Deutschland. Da im Rahmen der 2. Säule der GAP jedoch keine Berichtspflicht über die Überprüfung der GfP an die EU besteht und somit wenig Daten über die tatsächlich kontrollierten Standards, zur Häufigkeit von Verstößen und zu verhängten Sanktionen vorliegen, ist keine Analyse der Kontrollresultate möglich. Einige Beispiele zeigen, dass die Ausgestaltung von Sanktionen je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ausfällt. So zieht die Nichteinhaltung der GfP in Großbritannien, Österreich und Italien nach einer Verwarnung Prämienkürzungen von bis zu 100 % nach sich, in den Niederlanden dagegen nur um 5 % für jeden Verstoß (Bergschmidt et al., 2003).

Der Gesamteinfluss dieser Kontrollen auf das Umwelverhalten landwirtschaftlicher Betriebe hängt, neben den formulierten Ansprüchen der GfP, nicht zuletzt von der Bedeutung von Agrarumweltmaßnahmen und benachteiligten Gebieten in den jeweiligen Ländern ab. Jedes Land setzt beim Gebrauch verschiedener umweltpolitischer Instrumente unterschiedliche Schwerpunkte („policy mix“). Der Anteil der Betriebe, der Ausgleichszahlungen erhält oder an Agrarumweltmaßnahmen teilnimmt, unterliegt deshalb innerhalb der EU großen Unterschieden, und auch die Zahlungen pro Hektar Förderfläche, die bei Verstößen einer Kürzung unterliegen können, schwanken innerhalb einer großen Bandbreite. Tabelle 4 gibt hierfür Beispiele. Da aufgrund des Mangels an zugänglichen Förderstatistiken eine Auswertung von Daten des europäischen Testbetriebesnetzes vorgenommen wurde, sind die Daten nicht vollständig konsistent zur gesamten Ausgleichszulage und Agrarumweltförderung der dargestellten Länder.

Die Bedeutung förderrechtlicher Kontrollen der GfP im Rahmen der 2. Säule ist in Ländern und Regionen mit

weiter Verbreitung von Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen deutlich größer als in jenen, wo nur ein geringer Anteil der Betriebe erfasst wird. Innerhalb von Deutschland schwankt der Flächenanteil der an diesen Fördermaßnahmen teilnehmenden Betrieben je nach Bundesland zwischen 5 bis über 80 % der LF; ähnliche Schwankungsbreiten liegen innerhalb anderer Mitgliedstaaten vor. Man kann weiterhin annehmen, dass höhere Zahlungen pro Hektar einen stärkeren Anreiz für die Einhaltung der GfP bedeuten, da das Potential für Kürzungen und daher die Sanktionsrisiken höher ausfallen. Andererseits können Länder, in denen Agrarumweltmaßnahmen von hoher Bedeutung sind, daran interessiert sein, die durch die GfP beschriebene Basislinie nicht zu anspruchsvoll auszugestalten, um ihre anreizorientierten Programme nicht zu gefährden.

Erfahrungen aus einigen Ländern zeigen, dass die Verknüpfung von Standards zur GfP mit dem Förderrecht das Umweltbewusstsein der Landwirte gesteigert hat, gerade in Fällen, in denen spezifische, über das geltende Recht hinausgehende Standards als Zahlungsvoraussetzung definiert wurden und, wie in Nordirland, die Einführung mit einem Beratungsprogramm unterstützt wurde (Millsopp, 2003).

5 Ausblick

Die im Rahmen der EU-Agrarreformbeschlüsse des Jahres 2003 geplante obligatorische Einführung von Standards für die Bereiche Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit in Zusammenhang mit allen Direktzahlungen der GAP wird erhöhte Anforderungen an Verwaltung und Landwirtschaft in Bezug auf Definition, Einhaltung und Kontrolle von Umweltstandards mit sich bringen. Die EU schreibt mit den Vorgaben zu Cross Compliance stärker als bisher den Rahmen für die Definition von

verpflichtenden Standards, für Kontrollhäufigkeit und Ausgestaltung von Sanktionen vor. Mit der Entkopplung der Direktzahlungen und der obligatorischen Einführung von Cross Compliance durch die jüngsten Reformen von 2003 wird die Absicht verbunden, die Implementierung und Einhaltung von EU-Recht zu forcieren und die künftigen Direktzahlungen zu rechtfertigen. Sobald konkretere Vorgaben der EU vorliegen, nicht zuletzt betrifft dies die für Ende März 2004 angekündigte Durchführungsverordnung zur Umsetzung von Direktzahlungen und Cross Compliance, soll diesem Beitrag eine weitere Veröffentlichung zur Analyse des neuen Cross Compliance-Ansatzes folgen.

Sowohl die GfP als Fördervoraussetzung in der 2. Säule als auch die zukünftigen Cross Compliance-Auflagen stellen Mindestanforderungen an die Landwirtschaft dar. Die verschiedenen Umweltstandards sind bisher nicht harmonisiert, und parallele Kontroll- und Dokumentationsstrukturen können zu einem erheblichen, zusätzlichen Aufwand führen. Bei Verstößen wird es künftig drei Sanktionsmechanismen geben, und zwar die Verhängung von Bußgeldern nach Fachrecht und Kürzungen sowohl von Direktzahlungen der 1. Säule im Rahmen von Cross Compliance als auch von Prämien und Beihilfen der 2. Säule. Zukünftig wird eine stärkere Verknüpfung zwischen den unterschiedlichen Kontrollen nötig sein, die eine entsprechende Kooperation der beteiligten Fachverwaltungen voraussetzt. Die Vorgaben der EU zur 2. Säule haben seit der Agenda 2000 zur Entstehung eines neuen Vollzugssystems für landwirtschaftliche Umweltstandards geführt, das zwar in die fachrechtlichen Vollzugsstrukturen integriert werden kann, sich aber in Bezug auf die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe, die Kontrolldichte und den Schwerpunkt auf Regelkontrollen deutlich vom bisherigen Vollzug von Agrarumweltrecht unterscheidet. Als Resultat werden Teilnehmer an freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen und Empfänger der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete im Vergleich zu anderen landwirtschaftlichen Betrieben in stärkerem Umfang Regelkontrollen zur Überprüfung der Einhaltung von Umweltstandards unterworfen. Dies kann Akzeptanzverluste bei Landwirten bewirken, die an freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen. Die nicht an Umweltbelastungsrisiken, sondern an der Förderung ausgerichtete Auswahl zu kontrollierender Betriebe bindet knappe Verwaltungskapazitäten und ist aus umweltpolitischer Sicht als wenig zielgerichtet anzusehen.

Bestehende Vorgaben zur Kontrolle der GfP im Rahmen der Förderung in der 2. Säule der GAP und das dadurch entstandene parallele Vollzugssystem für grundlegende Umweltstandards sollten daher mit dem Ziel überprüft werden, ein einheitliches, stärker an Umweltbelastungsrisiken orientiertes und daher effizienteres Kontrollsystem zu etablieren. Eine künftige, konsequente Harmonisierung der Umweltauflagen und Kontrolldichten zwischen Cross

Compliance in der 1. Säule und den Standards der GfP in der 2. Säule würde de facto eine unterschiedliche Behandlung von Teilnehmern an freiwilligen Fördermaßnahmen gegenüber anderen Landwirten ausschließen. Der Sinn zusätzlicher Kontrollen von grundlegenden Umweltstandards im Rahmen der Förderung der 2. Säule ist nach Einführung der neuen Cross Compliance-Regelungen in Frage zu stellen.

Literatur

- Baldock D, Mitchell K (1995) Cross-compliance within the Common Agricultural Policy. London : Institute for European Environmental Policy (IEEP), II, 83, IX p, ISBN 1-873906-04-8
- Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (eds) (2003) Good farming practice – definitions, implementation, experiences : report on the results of work package 2 within the EU concerted action „Developing cross-compliance in the EU – background, lessons and opportunities“ including an European seminar in 2-3 June 2003, Braunschweig [online]. Braunschweig : FAL, 103 p, zu finden in <[http://www.ieep.org.uk/research/Cross Compliance/Project timetable and available documents.htm](http://www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm)> [zitiert im Februar 2004]
- Bergschmidt A (2003) Country report Germany [online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (eds) Good farming practice – definitions, implementation, experiences. Annex II G, zu finden in <www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm> [zitiert im Februar 2004]
- De Clercq P, Sinabell F, Hofman G, Jarvis SC, Neetson JJ, Gertsis AC (2001) Discussion and conclusions. In: Clercq P de (ed) Nutrient management legislation in European countries. Wageningen : Department of Soil Management and Soil Care, Faculty of Agricultural and Applied Biological Sciences, pp307-327
- Eisele JA (2003) Control of environmental law in general and in the framework of Reg. (EC) 1257/99 : procedures, problems and perspectives [online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good farming practice – definitions, implementation, experiences. Annex II G, zu finden in <www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm> [zitiert im Februar 2004]
- European Commission (2003) Integrated pollution prevention and control (IPPC) reference document on best available techniques for intensive rearing of poultry and pigs
- Grimm E (2002) Beste verfügbare Technik in der Intensivtierhaltung (Schweine- und Geflügelhaltung). Berlin : Umweltbundesamt, 376 p, Texte Umweltbundesamt 02/75 UBA-FB-000284
- Knickel K, Janßen B, Schramek J, Käppel K (2001) Naturschutz und Landwirtschaft : Kriterienkatalog zur „Guten fachlichen Praxis“ ; Ergebnisse aus dem F+E-Vorhaben 89888032 des Bundesamtes für Naturschutz. Bonn : BfN-Schriftenvertrieb im Landwirtschaftsverl, 152, XVI p, Angewandte Landschaftsökologie 41
- Millsopp C (2003) Good farming practice – regional perspective of the administration in Northern Ireland, UK [online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good farming practice – definitions, implementation, experiences. Annex II E, zu finden in <www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm> [zitiert im Februar 2004]
- Paul FX (1997) „Ordnungsgemäße Landwirtschaft“ – Stand der Diskussion. Ber Landwirtschaft 75(4):539-561
- Prinz C (2003) National administration's view : co-ordination of the Länder in achieving the requirements of Reg. (EC) 1259/99 and Reg. (EC) 1257/99 in defining and controlling good farming practice

- (GFP) [online]. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B (2003) Good farming practice – definitions, implementation, experiences : Annex II G, pp42-50, zu finden in <www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm> [zitiert im Februar 2004]
- Reschke M, Meinert G (1999) Babylon läßt grüßen. DLG-Mitteilungen 114(2):12-15
- SRU (2002) Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes : Sondergutachten. Stuttgart : Metzler-Poeschel, 211 p, ISBN 3-8246-0668-2
- Wilhelm J (1999) Umweltwirkungen von Förderungsmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92. Münster-Hiltrup : Landwirtschaftsverl, 217 p, SchR Bundesminist Ernähr Landwirtsch Forsten R A Angew Wiss 480
- Winkelmann C (1993) Ordnungsgemäße Landwirtschaft – Versuch einer Definition aus der Sicht der Gesetzgebung und der Rechtsprechung. Mitt NNA 4:56-57