

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard

Working Paper

Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Bericht im Auftrag des BMELV

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 04/2007

Provided in cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) - Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Suggested citation: Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard (2007) : Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Bericht im Auftrag des BMELV, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 04/2007, urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi042931-8 , <http://hdl.handle.net/10419/39412>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten

Bericht im Auftrag des BMELV

Heike Nitsch, Bernhard Osterburg

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie

04/2007

Dipl.-Geoökol. Heike Nitsch, Dipl.-Ing.agr. Bernhard Osterburg:
Institut für Ländliche Räume der FAL, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Verzeichnis der Tabellen	II
Zusammenfassung	III
1 Problemstellung und Zielsetzung	1
2 Vorgehensweise	3
3 Einordnung von Cross Compliance als fach- und förderrechtliches politisches Instrument	5
3.1 Hauptmerkmale und Zielsetzungen von EU-Cross-Compliance	5
3.2 Anwendung der ökonomischen Theorie von Kontrollmaßnahmen	10
4 Übersicht über Cross-Compliance-Anforderungen	16
4.1 „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (Anhang III)	17
4.2 „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ (Anhang IV)	20
5 Verwaltungstechnische Umsetzung	28
5.1 Kontrollbehörden und Kontrollorganisation	28
5.2 Risikoanalyse und Kontrollquoten	32
5.3 Kontrollergebnisse und deren Interpretation	35
6 Diskussion der Informationen aus den Mitgliedstaaten	38
7 Empfehlungen	42
Literatur	49
Anhang: Beschlüsse zur Verbesserung des Cross-Compliance-Systems vom 11. Juni 2007	51

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Unterschiede in der Umsetzung der Cross-Compliance-relevanten Anforderungen der Nitrat-Richtlinie in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten.....	18
Tabelle 2:	Standards zum Erosionsschutz	22
Tabelle 3:	Abdecken von Bereichen des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes“ in den neuen Mitgliedstaaten	27
Tabelle 4:	Zuständige Behörden für die Kontrollen von Cross-Compliance-Anforderungen 2006 in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten	29
Tabelle 5:	Grundgesamtheit für die Stichprobenziehung der Betriebe zur systematischen Kontrolle (Umweltbereich)	32
Tabelle 6:	Zuständigkeiten für die Auswahl der Kontrollstichprobe und Beispiele für Risikokriterien in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten.....	33

Zusammenfassung

Cross Compliance stellt die Verknüpfung bisher ohne Zusatzaufgaben gewährter staatlicher Beihilfen mit der Einhaltung definierter, z. B. umweltrelevanter Standards dar, bei deren Nichteinhaltung die Beihilfen gekürzt werden. Mit der EU-Agrarreform vom Juni 2003 wurde Cross Compliance zu einem zentralen, obligatorischen Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik und beinhaltet für die „alten“ 15 EU-Mitgliedstaaten sowie Slowenien und Malta die Einhaltung von 19 EU-Verordnungen und Richtlinien (nach Anhang III der EU-Verordnung 1782/2003) in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, Meldung von Krankheiten und Tierschutz sowie (nach Anhang IV) Anforderungen zu Bodenschutz, zur Instandhaltung von Flächen und dem Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland. Die übrigen EU-Mitgliedstaaten müssen bisher lediglich Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ landwirtschaftlicher Nutzflächen nach Anhang IV erfüllen.

Im folgenden Bericht wird nach Darlegung der Problemstellung und der Vorgehensweise, in Kapitel 3 Cross Compliance als fach- und förderrechtliches Instrument charakterisiert. Hierbei werden auch Ansätze zur ökonomischen Theorie von Kontrollmaßnahmen herangezogen. In Kapitel 4 werden die in unterschiedlichen Mitgliedstaaten festgelegten Cross-Compliance-Auflagen verglichen und Besonderheiten beispielhaft herausgestellt. Die verwaltungstechnische Umsetzung der Cross-Compliance-Kontrollen wird in Kapitel 5 erörtert. Eine Diskussion der vorgestellten Informationen findet in Kapitel 6 statt und mündet im abschließenden Kapitel in Empfehlungen.

Kernaussagen der theoretischen Überlegungen zur Wirksamkeit von Kontrollmaßnahmen sind, dass ein als gerecht empfundenenes Vollzugssystem angemessene, gezielte Kontrollen und proportionale Sanktionen voraussetzt. Während eine vorbehaltlose Transparenz betreffend Standards und Kontrollparameter wichtig ist, gilt diese Forderung ausdrücklich nicht für Fragen der Kontrollraten, Zeitpunkte und der Auswahl der zu kontrollierenden Adressaten. Technisch nicht, nur schwer oder nur zu prohibitiv hohen Kosten einzuhalten- de Standards lassen sich nicht allein durch Erhöhung der Sanktionen oder der Kontrollintensität durchsetzen.

Cross-Compliance-Standards nach Anhang III resultieren durchgängig aus bereits bestehenden Standards, können jedoch je nach nationaler Umsetzung variieren. Dies ist beispielhaft anhand der FFH- und der Nitratrichtlinien für einige Mitgliedstaaten dargelegt. Bei den Auflagen nach Anhang IV bestehen große Freiheitsgrade und die Möglichkeit, bisher nicht verpflichtende Auflagen einzuführen. Dies resultiert in einer großen Bandbreite, was die Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten betrifft und spiegelt die unterschiedlichen Notwendigkeiten und Prioritätensetzungen der Länder wider. Nicht alle Gegenstände gemäß Anhang IV werden von allen Mitgliedstaaten mit Standards gefüllt.

Innerhalb dieser unterschiedlichen Themengebiete variiert die Anzahl und Qualität der Standards stark und kann sich auch zwischen den Regionen – entsprechend den regionalen Voraussetzungen - innerhalb eines Mitgliedstaates unterscheiden.

Zur Kontrollhäufigkeit und zur Verhängung von Sanktionen hat die EU verpflichtende Vorgaben gemacht. Die Stichprobe für die systematische Kontrolle von Cross Compliance muss durch eine risikobasierte Auswahl gezogen werden, ein Zufallsanteil ist möglich. Cross Compliance in der EU ist durch niedrige Kontrollraten von in der Regel 1 % der Betriebe mit Direktzahlungen, für die die jeweilige Kontrollbehörde zuständig ist¹, im Aufdeckungsfall von Verstößen aber potenziell hohen Sanktionen² charakterisiert. Bei einer geringen Kontrollrate ist eine gezielte Risikoauswahl entscheidend für die Wirkung der Kontrollen. Was die Anzahl der Kontrollbehörden und die Auswahl zu kontrollierender Betriebe betrifft, gibt es große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Die Risikoauswahl geschieht in vielen Fällen auf der nationalen Ebene und wird häufig durch die Zahlstelle vorgenommen. Eine mehr oder weniger starke Bündelung bei der Auswahl der Betriebe und der Durchführung der Kontrollen besteht in allen Ländern und ergibt sich durch EU-Vorgaben zwangsläufig, wenn nur wenige zuständige Kontrollbehörden benannt wurden.

Die enge Verknüpfung förderrechtlicher Verwaltungsvorgänge mit dem fachrechtlichen Vollzug wird mit einem hohen bürokratischen Aufwand erkaufte. Hinzu kommt, dass die Ressourcen für Cross-Compliance-Kontrollen nicht unbedingt gezielt im Sinne des Fachrechts eingesetzt werden, dessen wirksamer Vollzug auch unabhängig von den Direktzahlungen unumgänglich ist. Eine stark integrierte Risikoanalyse betreffend einer Vielzahl unterschiedlicher Standards, die das Gesamtrisiko des landwirtschaftlichen Betriebs in bezug auf alle von einer Behörde zu kontrollierenden Standards ermittelt, bringt es mit sich, dass Betriebe nicht nur auf Standards kontrolliert werden, für die sie aufgrund der Risikoanalyse ausgewählt wurden, sondern auch auf Anforderungen, für die sie kein erhöhtes Risiko aufweisen. Wenn die Betriebe aus der Stichprobe für die Direktzahlungskontrolle gewählt werden, hat auch diese Vorauswahl nach förderrechtlichen Risikokriterien Einfluss auf die Auswahl der zu kontrollierenden Stichprobe. Breit angelegte und daher wenig zielgerichtete, systematische Kontrollen können aber leicht als unangemessenes und ineffektives Verwaltungshandeln verstanden werden. Es stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen, die als Resultat vergleichsweise ungezielter Kontrollen entstehen und zudem nicht nur von der Schwere des Verstoßes sondern deren finan-

¹ 5 % für den Bereich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren.

² Prozentuale Kürzungen der Direktzahlungen: bei Fahrlässigkeit i. d. R. um 3 % (1 bis 5%), Verdreifachung bei Wiederholung innerhalb von drei Jahren jedoch maximal 15 %, bei Vorsatz mindestens 15 % (bis 100 % möglich).

zielle Wirkung auch von der Höhe der (ungleich verteilten) Direktzahlungen abhängig sind.

Die Prüfberichte zu Cross Compliance sollten für eine vertiefte Analyse der genauen Art sowie der Hintergründe von Verstößen genutzt werden (mangelnde Information, hohe Anpassungskosten, technische Umsetzungsprobleme, Ausbildungsstand etc.). Dies kann der Aufdeckung von Schwachstellen in der Informationsvermittlung und betrieblichen Anpassung dienen. Eine breitere Analyse zur Identifizierung bestimmender Faktoren sowie ein überregionaler Erfahrungsaustausch können auch zur Verbesserung der Risikoanalyse beitragen.

Die strikten EU-Vorgaben zu Kontrollorganisation und Sanktionen stellen teilweise Hemmnisse für eine gezielte Durchführung der Kontrollen dar. Mehr Flexibilität wäre in bestimmten Bereichen wünschenswert, beispielsweise betreffend der Auflage, alle Anforderungen in der Verantwortung einer Kontrollbehörde in einer systematischen Kontrolle prüfen zu müssen. So sollte es den einzelnen Behörden überlassen werden, auf welchen Betrieben sie zu welchem Zeitpunkt welche Anforderungen prüfen und auf welchen Bereich sie ein besonderes Augenmerk legen. Dies erfordert die Möglichkeit einer weniger integrierten Risikoauswahl sowie mehr Freiheit bezüglich der Verpflichtung zur Prüfung aller Standards im Zuständigkeitsbereich einer Behörde und zieht mehr, aber gezieltere und zeitlich weniger aufwändige Kontrollen nach sich. Um bereits bestehende Anstrengungen der Mitgliedstaaten im fachrechtlichen Vollzug zu stärken, könnten zudem Quoten und Ergebnisse aus Fachrechtskontrollen aus dem jeweiligen Vorjahr auf die für Cross Compliance notwendigen Kontrollquoten des aktuellen Jahres anrechenbar gemacht werden. Zudem werden die Mitgliedstaaten nicht ermutigt, durch eine optimierte Risikoanalyse gezielt die problematischen Betriebe auszuwählen, da eine hohe Rate von Verstößen nach den geltenden Verwaltungsvorschriften eine erhöhte Kontrollrate im Folgejahr erforderlich macht. Hier wäre es sinnvoller, grundsätzlich nur die Verstöße innerhalb der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Betriebsgruppe zugrunde zu legen. Einbehaltene Direktzahlungen sollten nicht zum größten Teil an die EU zurückfließen, sondern zweckgebunden im Sinne einer technischen Hilfe zur Umsetzung von Cross Compliance, also für Information, Beratung und Kontrolle im jeweiligen Mitgliedsland zur Verfügung gestellt werden. Schließlich ist mehr Klarheit bezüglich der Ermessensspielräume der Kontrollbehörden zu schaffen, beispielsweise für die Anwendung von Bagatellgrenzen oder die Umsetzung von Pflichtberatung statt Sanktionen.

1 Problemstellung und Zielsetzung

Die Umsetzung von Cross Compliance gemäß VO (EG) 1782/2003 steht am Beginn, und es besteht bisher wenig Transparenz über die Umsetzung im Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Vor dem Hintergrund der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Referat 615, Ende November 2006 eine Anfrage an das Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), gerichtet, einen Bericht zu diesem Thema zu erarbeiten. Im vorliegenden Bericht wird ein Gesamtüberblick über die Ausgestaltung der Cross-Compliance-Anforderungen in einzelnen Mitgliedstaaten gegeben und auf Besonderheiten in einzelnen Ländern oder Regionen (nördliche versus südliche, neue und „alte“ Mitgliedstaaten) hingewiesen. Für die vertiefte Betrachtung wurden Österreich, Dänemark, Niederlande, Frankreich und Großbritannien (Schwerpunkt England) ausgewählt. Interessante Umsetzungsbeispiele aus weiteren Mitgliedstaaten werden fallweise einbezogen.

Leitende Fragestellungen sind:

1. Wie wird Cross Compliance in anderen Mitgliedstaaten umgesetzt, welche Besonderheiten bestehen?
2. Handelt es sich bei der Umsetzung in den Mitgliedstaaten um eine 1:1 Umsetzung von EU- Recht?
3. Sind in Mitgliedstaaten zusätzliche Fachrechtsanforderungen in die Cross-Compliance-Verpflichtungen eingegangen?
4. Wie werden die Vorgaben im Anhang IV der VO 1782/2003 umgesetzt?
5. Wie sind Vor-Ort-Kontrollen organisiert (Anzahl der Kontrollbehörden, Kontrollquoten, getrennte oder gebündelte Kontrollen, Risikoanalysen)?
6. In welchen Mitgliedstaaten bestehen Vereinfachungsbestrebungen, was sind die Ziele und vordringlichsten Themen?
7. Wie ist die derzeitige Umsetzung von Cross Compliance zu bewerten und welche Weiterentwicklungsmöglichkeiten sind zu erwägen?

Bei der Beantwortung dieser Fragen wird das Instrument Cross Compliance nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern als gegebener Bestandteil der aktuellen EU-Agrarpolitik angesehen. Das künftige Schicksal von Cross Compliance hängt von der Zukunft der Direktzahlungen an die Landwirtschaft ab. Derartig grundsätzliche agrarpolitische Erwägungen, die über den Geltungshorizont der bestehenden EU-Agrarpolitik bis 2013 hinausgehen, sind nicht Gegenstand dieses Berichts.

2 Vorgehensweise

Die folgenden Darstellungen basieren auf Dokumentenanalysen auf Grundlage von EU-Projektinformationen, die aus laufenden Projektarbeiten am Institut für Ländliche Räume zu Cross Compliance stammen (Cross Compliance Netzwerk, Informationsaustausch mit der Europäischen Umweltagentur zur „CIFAS-Studie“) und auf öffentlich verfügbaren Informationen über Cross Compliance (z. B. nationale oder regionale Informationsbroschüren, Web-Seiten nationaler Ministerien) (vgl. u.a. Nitsch, 2006; Nitsch und Osterburg, 2007). Ergänzend wurden Experteneinschätzungen von Projektpartnern in anderen EU-Mitgliedstaaten herangezogen. Informationen aus der bis Frühjahr 2007 laufenden Cross Compliance Evaluierung im Auftrag der EU-Kommission konnten leider nicht verwendet werden.

3 Einordnung von Cross Compliance als fach- und förderrechtliches politisches Instrument

In diesem Abschnitt werden die Definition und der Zweck von Cross Compliance beleuchtet. Darauf aufbauend lassen sich Fragen zur Bewertung und Weiterentwicklung dieses neuen agrarpolitischen Instruments ableiten, die im Empfehlungsteil wieder aufgegriffen werden.

3.1 Hauptmerkmale und Zielsetzungen von EU-Cross-Compliance

Cross Compliance stellt die Verknüpfung bisher ohne Zusatzaufgaben gewährter staatlicher Beihilfen mit der Einhaltung definierter, z. B. umweltrelevanter Auflagen dar. Diese Standards beruhen im wesentlichen auf bestehendem Fachrecht oder betreffen neue, bisher nicht rechtlich geregelte Festlegungen. Bei Nichteinhaltung der Anforderungen werden die Beihilfen gekürzt. Dieser Sanktionsmechanismus ist Kernelement von Cross Compliance.

Mit der EU-Agrarreform vom Juni 2003 wurde Cross Compliance zu einem zentralen Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik. Den EU-Mitgliedstaaten wird seither eine obligatorische Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von ausgewählten EU-Verordnungen und Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, Meldung von Krankheiten und Tierschutz sowie Anforderungen zu Bodenschutz, zur Instandhaltung von Flächen und dem Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland vorgeschrieben. Die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik vorwiegend aus einkommenspolitischen Gründen gewährten Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe werden auf Grundlage von EU-Verordnungen umgesetzt. Die diesbezüglichen EU-Verordnungen und zugehörige, nationalstaatliche Umsetzungsvorschriften sollen im Folgenden als „Förderrecht“ bezeichnet werden. Die in den EU-Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften zur Definition von Standards und Auflagen in der Landwirtschaft, die auch unabhängig von Cross Compliance bestehen, werden im Folgenden als „Fachrecht“ zusammengefasst.

Im Fachrecht definierte und darüber hinausgehende Standards

Alle „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ nach Artikel 4 sowie Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003 werden durch das Fachrecht abgedeckt. Die einzelnen Anforderungen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ nach Artikel 5 sowie Anhang IV der genannten Verordnung fallen dagegen nicht zwingend unter das bestehende Fachrecht, sondern stellen zum Teil neue, ausschließlich im Rahmen des Förderrechts definierte konkrete und systematische prüfbare Anforderungen dar, die jedoch in

Deutschland mit dem Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz bzw. der Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung³ zur Umsetzung von Anhang IV eine rechtliche Grundlage erhalten haben. Die über das Fachrecht hinausgehenden Anforderungen müssen nur in Betrieben eingehalten werden, die Direktzahlungen erhalten. Verzichtet ein landwirtschaftlicher Betrieb auf Direktzahlungen, kann er damit nur die Einhaltung der über das nationale Fachrecht hinausgehenden Auflagen des Anhangs IV umgehen, die Geltung des Fachrechts bleibt dagegen vom Erhalt der Direktzahlungen unberührt.

Zielsetzungen bei der Umsetzung von Cross Compliance in der EU

Mit Cross Compliance ist je nach Betrachtungsebene eine Reihe unterschiedlicher Ziele verbunden. Auf Ebene der EU sind zu nennen:

- Cross Compliance soll zu einer besseren Integration von Zielen des Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutzes in die Gemeinsame Agrarpolitik beitragen. Dazu trägt neben dem genannten Sanktionsmechanismus auch die im Rahmen der Einführung von Cross Compliance verstärkte Information und die Kommunikation über Standards und deren Einhaltung bei.
- Neue Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ nach Anhang IV sollen helfen, mögliche negative Folgen der Entkopplung für die Flächennutzung zu begrenzen (Bodenschutz, Mindestpflege, Erhaltung des Dauergrünlands).
- Für die EU stellt Cross Compliance ein Kontroll- und Sanktionsinstrument gegenüber den Mitgliedstaaten dar, um Einblick in die Kontrolle der Einhaltung von EU-Fachrecht nach Anhang III zu erhalten und einen verbesserten und EU-weit stärker harmonisierten Vollzug durchzusetzen. Bei mangelndem Vollzug drohen den Mitgliedstaaten Anlastungsrisiken, also Abzüge auf die EU-Finanzierung der Direktzahlungen. Hierdurch werden Vertragsverletzungsverfahren vor dem EU-Gerichtshof, die der Durchsetzung einer korrekten Umsetzung von EU-Richtlinien in die nationale Gesetzgebung dienen, bezüglich des tatsächlichen Vollzugs im Agrarbereich ergänzt.
- Die EU-weite Harmonisierung im Bereich des Vollzugs von EU-Fachrecht nach Anhang III dient der Gewährleistung der Wettbewerbsgleichheit innerhalb des Binnenmarktes. Dieses Ziel liegt im Interesse von Staaten, die bereits in der Vergangenheit einen stringenteren Vollzug gewährleistet haben.
- Cross Compliance kann als neue Rechtfertigung für die Direktzahlungen an die Landwirtschaft herangezogen werden. Dies ist vor allem für die Darstellung der Gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber der Öffentlichkeit innerhalb der EU relevant. Für

³ Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung - DirektZahl-VerpflV) vom 4. November 2004 (BGBl I 2004, S. 2778 ff. vom 12.11.2004 Nr. 58).

die internationalen Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO ist diese Neuausrichtung nach der weitgehenden Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion nicht von Bedeutung.

Auf Ebene der Mitgliedstaaten lassen sich beim Umgang mit der Implementierung von Cross Compliance zwei verschiedene strategische Ausrichtungen unterscheiden, die sich je nach Kontrollbereich aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten mischen können:

- Cross Compliance wird auch für nationale, politische Ziele eingesetzt, z. B. werden mit der Implementierung neuer, anspruchsvoller Standards nach Anhang IV oder bezüglich des Grünlandumbruchs nationale Schwerpunkte gesetzt. Kontrollen werden mit dem Ziel eines verbesserten Vollzugs unter Nutzung der Fachkompetenz spezialisierter Behörden umgesetzt.
- Die Umsetzung von Cross Compliance erfolgt formal korrekt, aber in einem minimalistischen Ansatz nur soweit dies zur Einhaltung der Mindestanforderungen der EU notwendig ist. Kontrollen werden auf die formale Erreichung der mindestens notwendigen Kontrollraten ausgerichtet.

Im ersten Fall wird Cross Compliance als Instrument genutzt, um etwaige Vollzugsdefizite abzubauen und gezielt Auflagen, die bisher nicht im Fachrecht festgelegt waren, flächendeckend zu implementieren. Analysiert werden sollte im Falle neuer Auflagen allerdings, ob dies ein Anstoß für Landwirte sein kann, einzelne Flächen oder Betriebsteile aus ihrem Betrieb auszugliedern, wenn ihnen die Einhaltung bestimmter Standards dort zu aufwändig erscheint und sie durch die Ausgliederung das Risiko einer Beihilfe-Sanktionierung vermindern können.

Im zweiten Fall besteht die Gefahr, dass das Hauptaugenmerk bei den systematischen Cross-Compliance-Kontrollen auf die gerade noch zulässige Minimierung des Verwaltungsaufwands gelegt wird, eine große Anzahl unterschiedlicher Cross-Compliance-Auflagen zu integrierten Vor-Ort-Kontrollen zusammengefasst wird und die hinter den Standardsetzungen stehenden Ziele aus dem Blickfeld geraten. Wird die integrierte Kontrolle z. B. auf Betriebe mit hohem durchschnittlichem Risiko konzentriert, drohen hohe Risiken in einzelnen Bereichen aufgrund der Durchschnittsbildung unberücksichtigt zu bleiben (z. B. Lage in einem Gebiet mit hoher Grundwasserbelastung). Wird dagegen ein Betrieb mit hohen Risiken in einem einzelnen Bereich auf eine Vielzahl anderer Prüfparameter kontrolliert, ohne dass er hier ein erhöhtes Risiko ausweist, wird für diese sonstigen Prüfparameter ähnlich wie bei einer Zufallsstichprobe ungezielt vorgegangen. In Hinblick auf die effiziente Verwendung knapper Verwaltungsressourcen stellt sich die Frage, ob bei stärker auf die Risikofaktoren konzentrierten Kontrollen die Dauer von Vor-Ort-Kontrollen abgekürzt werden könnte, um so die Prüfung von mehr Betrieben mit Risikopotentialen zu ermöglichen. Die EU schreibt allerdings in Artikel 47 der Verordnung (EG) 796/2004, die Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung von Cross Compliance („Ein-

haltung anderweitiger Verpflichtungen“) enthält, eine Prüfung aller relevanten Kriterien während einer Vor-Ort-Kontrolle vor, soweit die Zuständigkeit für diese Prüfkriterien bei derselben Behörde liegt. Das Risiko eines Betriebes, kontrolliert und gegebenenfalls sanktioniert zu werden, hat in jedem Fall eine abschreckende Wirkung. Die Festschreibung einer integrierten Kontrolle schränkt jedoch die Freiheitsgrade ein, den Vollzug von Fachrecht zu optimieren, und es stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit von Sanktionen, die als Resultat vergleichsweise ungezielter Kontrollen entstehen.

Die Rechtfertigung einkommenspolitischer Direktzahlungen durch Cross Compliance steht im Mittelpunkt der Kritik durch Agrarökonomien. Dabei werden nur neue, über bestehendes Recht hinausgehende Standards als mögliche Begründung akzeptiert. Bemängelt wird, dass sich die Verteilung der Direktzahlungen über Betriebe und Regionen nicht an den Einhaltungskosten, sondern an einkommenspolitischen Zielen ausrichtet. Dadurch kommt es zu Über- und Unterkompensation, im letzteren Fall führt dies zum strategischen Verzicht auf den Erhalt von Direktzahlungen, um die Einhaltung derjenigen Standards, die unabhängig von Cross Compliance nicht verpflichtend sind, zu umgehen. In bestimmten Bereichen der Agrarproduktion wie der flächenunabhängigen Veredlung (Schweine- und vor allem Geflügelproduktion) oder arbeitsintensiven Kulturen (Dauerkulturen und Gemüseanbau) spielen Direktzahlungen nur eine geringe oder keine Rolle für das Betriebseinkommen, so dass Cross Compliance hier weniger oder nicht zur Wirkung kommt.. Cross Compliance wird deshalb als vergleichsweise ineffizientes Instrument bewertet (vgl. z. B. LATA CZ-LOHMANN und BUCKWELL, 1998; WEBSTER und WILLIAMS, 2001).

„1:1 Umsetzung von EU- Recht“

Bei den EU-Rechtsvorschriften zu Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, Meldung von Krankheiten und Tierschutz handelt es sich zum Teil um Verordnungen, also unmittelbar in den Mitgliedstaaten umzusetzendes EU-Recht, zum anderen um Richtlinien, die erst durch Umsetzung in nationales Recht wirksam werden. Gerade bei Richtlinien besteht zum Teil ein hohes Maß an Flexibilität für die Mitgliedstaaten, EU-Recht umzusetzen, was im Sinne der Subsidiarität auch gewollt ist, damit Mitgliedstaaten die nationale Umsetzung an ihr Rechtssystem und die nationalen Verhältnisse anpassen können und auch eigene Schwerpunktsetzungen vornehmen können. Große Flexibilität besteht aber auch bei Verordnungen, soweit sie nicht genau festgelegte Anforderungen vorgeben, beispielsweise im Fall von Anhang IV der Verordnung (EG) 1782/2003.

Von „1:1“-Umsetzung von Cross-Compliance-relevantem EU-Recht kann vor diesem Hintergrund nur dann die Rede sein, wenn klare Vorschriften für landwirtschaftliche Betriebe im EU-Recht festgeschrieben sind. Solche Vergleiche können z. B. im Tierschutzrecht vorgenommen werden. Im Falle der nationalen Ausfüllung eines weiteren, flexiblen Rahmens von EU-Vorgaben trifft diese Betrachtungsweise jedoch nicht zu. Beispiele für relativ enge Vorgaben der EU, deren Umsetzung daher auch wenig über Mitgliedstaaten hin-

weg variiert, sind die Klärschlammverordnung und Vorschriften zur Tierkennzeichnung. Größere Freiheitsgrade bestehen dagegen z. B. bei der Umsetzung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinien (abgesehen vom Verschlechterungs- und Störungsverbot), im Pflanzenschutzmittelrecht, und bezüglich des Anhangs IV. Die Nitratrichtlinie ist ein besonderer Fall, da wichtige Merkmale der guten landwirtschaftlichen Praxis EU-weit definiert wurden. Die Umsetzung in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich jedoch vor allem bezüglich der entweder flächendeckenden oder selektiven Ausweisung gefährdeter Gebiete, für welche die Anforderungen gelten.

„Vereinfachung“ der Umsetzung von Cross Compliance

Cross Compliance stellt eine Verknüpfung von Fach- und Förderrecht dar und zieht damit per se eine höhere Komplexität nach sich. Während sich flächenbezogene Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ im Vergleich zu den sehr unterschiedlichen fachrechtlichen Standards besser mit den flächenbezogenen Direktzahlungen verknüpfen lassen, stellt sich bei den „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ die Frage, inwieweit eine Verbindung zum Förderrecht hier überhaupt sinnvoll ist. Dies betrifft einerseits die komplexere Koordination zwischen Förder- und Fachrechtsbehörde, andererseits den Aufbau eines parallelen Sanktionssystems zum Fachrecht (mit Geldbußen als Sanktion) durch Cross Compliance (gemäß EU-Förderrecht, mit prozentualen Direktzahlungsabzügen als Sanktion).

Die mit Cross Compliance einhergehende Verknüpfung von Fach- und Förderrecht führt vor allem auf Seiten der öffentlichen Verwaltung zu neuem Koordinierungsaufwand. Der Aufwand für landwirtschaftliche Unternehmen durch Vor-Ort-Kontrollen mag im Einzelfall zwar hoch sein, bleibt aber im Durchschnitt aller Betriebe sehr begrenzt. Die für Cross Compliance vorgeschriebene, jährliche Kontrollrate von mindestens 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe mit Direktzahlungen liegt weit unterhalb der für beihilferechtliche Kontrollen von Direktzahlungen oder Agrarumweltprämien festgelegten Kontrollrate von 5 %. In vielen Fällen lagen bisher auch Kontrollraten bei Fachrechtskontrollen deutlich über 1 % (z. B. zur Einhaltung des Dünge- und Pflanzenschutzrechts). Wesentlich relevanter für den Verwaltungsaufwand landwirtschaftlicher Unternehmen als der Aufwand für Vor-Ort-Kontrollen sind die durch Cross Compliance ins Bewusstsein gerückten, gesetzlichen Dokumentationspflichten. Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten für landwirtschaftliche Betriebe stellen eine wichtige Grundlage nicht nur für hoheitliche und Cross-Compliance-Kontrollen dar, sondern auch für das betriebliche Management und die Qualitätssicherung. Daher sollte der Investitionscharakter diesbezüglicher (möglichst koordinierter, Doppelarbeit vermeidender) Aktivitäten beachtet, und nicht nur der „bürokratische Aufwand“ gesehen werden. Qualitätssicherung und Rückverfolgbarkeit verursachen zwar erhebliche zusätzliche Bürokratie, sind aber als Investition in Verbrauchersicherheit und die Sicherung des Marktzugangs zu verstehen. Angesichts der ökonomischen Auswirkungen von Lebensmittelskandalen in den letzten Jahren liegt ein gewisser Aufwand für

diesen Bereich durchaus im Eigeninteresse einer wettbewerbsfähigen deutschen und europäischen Landwirtschaft.

Es sollte Klarheit darüber hergestellt werden, ob bei Vereinfachungen auch eine Modifizierung oder Aufhebung fachpolitischer Ziele in Kauf genommen werden soll, wenn dies den Bürokratieabbau unterstützt, oder ob es darum geht, fachpolitische Zielsetzungen möglichst effizient zu erreichen. Dabei ist auch die Kontrollierbarkeit von einzelnen fachrechtlichen Anforderungen kritisch zu hinterfragen. In der englischsprachigen Diskussion werden für diese alternativen Herangehensweisen, die beide auf eine Vereinfachung hinauslaufen, die Begriffe „deregulation“ und „better regulation“ gebraucht.

Im Sinne des Ziels „better regulation“ gibt es in anderen europäischen Ländern wie z. B. im Vereinigten Königreich seit einigen Jahren die Vorgabe, geplante Gesetze und neue hoheitliche Anforderungen zunächst einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen. Weiterhin wurden z. B. in Dänemark und den Niederlanden umfassende Evaluierungen der gesetzlichen Umweltanforderungen an die Landwirtschaft vorgelegt. In Deutschland gibt es dagegen keine ausgeprägte Tradition einer solchen ex-ante und Ex-post-Bewertung hoheitlicher Maßnahmen. Diese Mechanismen helfen jedoch, Spielräume für Vereinfachungen frühzeitig zu identifizieren und Transparenz über den Abwägungsprozess zwischen fachpolitischen Zielsetzungen und dem Ziel des Bürokratieabbaus für Verwaltungen und Unternehmen herzustellen.

3.2 Anwendung der ökonomischen Theorie von Kontrollmaßnahmen

Grundkonzepte der Kontrolltheorie

In diesem Abschnitt soll auf die ökonomische Theorie des Vollzugs von Umweltrecht Bezug genommen werden. Die theoretischen Ansätze können helfen, den Kontrollen zugrunde liegende Mechanismen und Verhaltensweisen besser zu verstehen. Angewendet auf den Fall von Cross Compliance können darauf aufbauend Schlussfolgerungen über die Umsetzung von Kontrollen und Sanktionen getroffen werden. In der ökonomischen Theorie stehen sich zwei Grundkonzepte gegenüber (die folgenden Ausführungen stützen sich auf BÜLTMANN und WÄTZOLD, 2002, sowie LIPPERT, 2002):

- Kontrolle und Sanktionen verfolgen das Ziel, durch Nichteinhaltung von Standards entstehende Wohlfahrtsverluste zu minimieren. Dabei kann die Wohlfahrt maximiert werden, wenn die Kosten, die durch eine solche Nichteinhaltung entstehen, abzüglich des Nutzens einer Nichteinhaltung und abzüglich der Kosten für Kontrolle, Verurteilung und Bestrafung minimiert werden. Dieses Konzept, das auf BECKER (1968) zurückgeht, impliziert die Möglichkeit, sich durch Bußgeldzahlungen „freizukaufen“.

- Dem steht eine Sichtweise gegenüber, wie sie beispielsweise RAWLS (1999) vertritt: Hauptzweck von Zwangsmaßnahmen zur Gewährleistung der Gesetzestreue ist es, das Vertrauen der Bürger in ‚gerechte Arrangements‘ und damit das gesellschaftlich verankerte Rechtssystem zu stärken.

Während im ersten Ansatz i. d. R. rationales und eigennütziges strategisches Verhalten unterstellt wird, steht im zweiten Ansatz der Gerechtigkeitsinn der Beteiligten und insbesondere der Zielgruppe der Reglementierung im Mittelpunkt. Sowohl strategische Fragen als auch auf gemeinsame Moralvorstellungen aufbauende, kooperative Elemente sind Aspekte, die es bei Fragen des Vollzugs von Standards zu beachten gilt.

Möglichkeiten zur Optimierung aus Sicht des Staates

Die staatliche Definition und Kontrolle von Standards zielt auf die Minimierung von Schäden durch Nichteinhaltung des Standards unter Berücksichtigung der mit dem Vollzug verbundenen Verwaltungskosten. Die Zielfunktion des Staates wird in der folgenden Formel dargestellt:

$$f(\gamma, \delta, F) = \alpha [D - (D + F) \gamma \delta] + KS \quad \text{min!}$$

α	Grad der Nichteinhaltung ($0 \leq \alpha \leq 1$)
D	volkswirtschaftlicher Schaden bei Nichteinhaltung
F	Strafzahlung bei festgestellter Nichteinhaltung ($F < F_{\max}$)
γ	Kontrollrate ($0 \leq \gamma \leq 1$)
δ	Aufdeckungswahrscheinlichkeit im Fall einer Kontrolle ($0 \leq \delta \leq 1$)
KS	Kosten des Staates für Vollzug (Kontrolle, Sanktionierung)
$f(\gamma, \delta, F)$	Funktion von Kontrollrate, Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe

Die Wirksamkeit von Kontroll- und Sanktionssystemen kann am Grad der Einhaltung durch die Zielgruppe und am Grad der Verhinderung von Verstößen mit besonders schwerer Folge gemessen werden. Neben einer Senkung von α geht es dabei auch um die Aufdeckung einer Nichteinhaltung bei Adressaten (hier: landwirtschaftlichen Betrieben) mit hohen volkswirtschaftlichen Schäden D infolge einer Nichteinhaltung. Zur Optimierung können nach dieser Betrachtung die Stellgrößen Kontrollrate, Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe variiert werden. Übersteigen die Vollzugskosten den vermiedenen Schaden D plus die vom Staat eingenommenen Strafzahlungen F, so lohnt sich eine weitere Erhöhung der Kontrollrate bei gegebener Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe nicht. Die Sanktionshöhe kann bei Bußgeldern nicht unbegrenzt erhöht werden. In Deutschland wird die Höhe von Bußgeldern durch das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) sowie zusätzlich über im Fachrecht festgelegte Höchstbeträge geregelt. Im § 17 OWiG heißt es:

(...)

(3) Grundlage für die Zumessung der Geldbuße sind die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit und der Vorwurf, der den Täter trifft. Auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters kommen in Betracht; bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten bleiben sie jedoch in der Regel unberücksichtigt.

(4) Die Geldbuße soll den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden.

Es wird deutlich, dass bei Bußgeldern eine Proportionalität zum verursachten Schaden (dem Vorwurf) und den wirtschaftlichen Vorteilen der Nichteinhaltung hergestellt wird. Dagegen kann eine geringe Aufdeckungsrate nicht ohne weiteres durch erhöhte Sanktionsandrohungen kompensiert werden, da dies der Kohärenz im Rechtssystem und dem Gleichbehandlungsgrundsatz entgegen stehen würde. Die Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit zur Verbesserung der Wirksamkeit im Vollzug bei gegebener Kontrollrate ist eine weitere wichtige Stellgröße.

Dazu gehören die gezielte Auswahl von Kontrollparametern sowie die Kontrolle ausgewählter Adressaten zum geeigneten Zeitpunkt. Von Bedeutung ist zudem auch, ob Kontrollen angekündigt werden. Cross-Compliance-Kontrollen finden grundsätzlich unangekündigt statt⁴. Die gezielte Auswahl von zu kontrollierenden Betrieben setzt Kenntnisse über Risikofaktoren voraus, die mit einer erhöhten Nichteinhaltung in Zusammenhang stehen und bedarf daher eines Vergleichs mit einer repräsentativen Zufallsstichprobe. Nicht vergessen werden sollte bei der Auswahl die bereits oben genannte Schwere von Schäden bei Nichteinhaltung. In der Landwirtschaft sind weitgehend Zeitpunkt- bzw. Zeitraum-unabhängige Parameter wie Aufzeichnungspflichten, bauliche Einrichtungen und fest etablierte Landschaftselemente von im Zeitverlauf variablen Merkmalen zur Flächennutzung und Tierhaltung zu unterscheiden. Bestimmte Düngungs- und Pflanzenschutzmaßnahmen lassen sich z. B. nur zum entsprechenden Zeitpunkt gezielt vor Ort überprüfen. Je nach potenzieller Schwere der zu erwartenden Schäden sollten nicht nur leicht und Zeitraum-unabhängig kontrollierbare Parameter überprüft werden. Dass Kontrollkriterien gleichzeitig zuverlässig und „gerichtsfest“ sein sollten, ist eine weitere Herausforderung.

Bedingungen für die Einhaltung von Standards aus Sicht des Adressaten

Wichtig ist es, die Bedingungen für die Einhaltung aus Sicht der Adressaten zu verstehen. Bei vollständiger Information gilt (Erklärung zu γ , δ , F siehe oben):

$$KB - m - r \leq \gamma' \delta' (F + L)$$

⁴ Kontrollen werden nicht bzw. maximal 48h vorher angekündigt in Dänemark, Deutschland, Griechenland, Italien, den Niederlanden und in England; für andere Mitgliedstaaten war diesbezüglich keine Information verfügbar.

KB	einzelwirtschaftliche Kosten einer Einhaltung
m	Faktor für ‚moralische Bedenken‘ des Adressaten
r	Faktor für Risikoaversion des Adressaten
L	Indirekte Bestrafung / soziale Sanktionierung
γ'	vom Adressaten <i>erwartete</i> Kontrollrate ($0 \leq \gamma' \leq 1$)
δ'	vom Adressaten <i>erwartete</i> Aufdeckungswahrscheinlichkeit im Fall einer Kontrolle ($0 \leq \delta' \leq 1$)

Die Formel besagt, dass die Kosten der Einhaltung unter Berücksichtigung eines Faktors für moralische Bedenken geringer sein müssen als die Sanktion zuzüglich der sozialen Sanktionierung auf Grundlage der *erwarteten* Kontroll- und Aufdeckungsrate. Es wird deutlich, dass (im Sinne des zweiten oben genannten theoretischen Ansatzes) individuellen moralischen Vorstellungen und sozialer Sanktionierung eine gewichtige Funktion zukommen kann. Ein Rechts- und Vollzugssystem sollte diese Faktoren also versuchen zu befördern und nicht durch unangemessene Behandlung der Adressaten zu schwächen. Augenfällig ist auch, dass sich die Einhaltung nicht durch die tatsächlichen Kontroll- und Aufdeckungsraten bestimmt, sondern durch die diesbezüglichen individuellen Erwartungen.

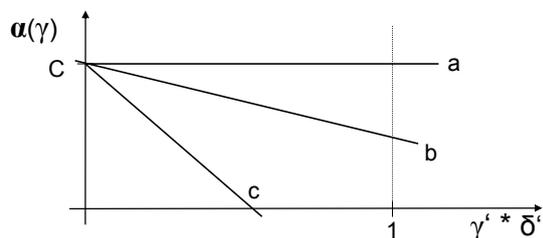
Aus den aufgezeigten Formeln ergibt sich die Funktion für die Nichteinhaltung α :

$$\alpha = \alpha(\gamma', \delta', F + L, KB, I, m, r) \rightarrow \alpha = C - \beta \gamma' \delta' (F + L)$$

I	Informationsstand der Adressaten
β	Koeffizient für Reaktion der Adressaten auf die jeweilige Kontrollintensität (Kontrollrate * Aufdeckung)
C	Konstante der maximalen Nichteinhaltung im Falle ohne Kontrollen und Sanktionen

In dieser Formel kommt der Informationsstand der Adressaten über die Standards als weiteres Element hinzu. Vollständige Information über die Kontrollstandards ist Voraussetzung für deren Einhaltung. Bei konstantem Informationsstand, Einhaltungskosten und Faktoren für Moral- und Risikoverhalten (zusammengefasst in der Konstanten C) ergibt sich der Koeffizient β zur Erklärung der Reaktion der Adressaten auf die Kontrollintensität. Verschiedene Ausprägungen von β sind in der nachfolgenden Graphik dargestellt: Im Fall a ergibt sich bei steigender Kontrollintensität ($\gamma' * \delta'$) keine erhöhte Einhaltung (Nichteinhaltung α bleibt konstant), hier liegen zu hohe Anpassungskosten, fehlende Information oder fehlende technische Möglichkeiten zur Einhaltung vor. Im Fall b liegt eine nur unvollständige Einhaltung selbst bei 100 % Kontrolle und Aufdeckung vor (Nichteinhaltung $\alpha > 0$ bei $\gamma' * \delta' = 1$), z. B. aufgrund fehlender technischer Möglichkeiten oder prohibitiv hoher Kosten einer vollständigen Einhaltung. Dieser Fall kann beispielsweise im Fall der bestehenden Regelungen zur Tierkennzeichnung angenommen werden, da hier offenbar technisch-organisatorische Begrenzungen der Einhaltung eine Rolle spielen. Im Fall c geht dagegen die Nichteinhaltung bei mittlerer Kontrollintensität auf 0 zurück. Entscheidend ist hier nicht die Anzahl der tatsächlich aufgedeckten Verstöße, sondern die Abschreckungs-

wirkung auf nicht kontrollierte Adressaten, die sich mit dem Risiko auseinandersetzen, selbst kontrolliert zu werden.



Charakteristika der Sanktionen im Fall von Cross Compliance

Im Fall von Cross Compliance wird die Sanktion F durch einen zusätzlichen Abzug auf die betrieblichen Direktzahlungen erhöht. Dabei wird die Bedingung F_{\max} durchbrochen, nach der die Sanktion proportional sein sollte (s. o.). Die zusätzliche Sanktion richtet sich vielmehr auch nach der Höhe der betrieblichen Direktzahlungen, ist aber aus ökonomischer Sicht mit der Wirkung eines Bußgeldes gleichzusetzen. Während das Bußgeld auf die Verhaltenssteuerung und den Proportionalitätsgrundsatz ausgerichtet ist, erhalten Betriebe Direktzahlungen in sehr unterschiedlicher Höhe, so dass die Sanktionen bei prozentualen Abzügen stark variieren. Zudem kommen die Direktzahlungen nicht in voller Höhe dem Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe zu gute, sondern werden z. B. über Pachtzahlungen an Dritte „durchgereicht“. Je nach deren Höhe fallen die Einkommenswirkungen der Direktzahlungen und entsprechend auch der Cross-Compliance-Sanktionen deshalb unterschiedlich aus.

Im Falle von Bußgeldern werden die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters in Betracht gezogen, während vorsätzliche Verstöße gegen Cross-Compliance-Standards verglichen mit üblichen Bußgeldbeträgen theoretisch zu deutlich höheren Sanktionsbeträgen führen können. In der Praxis ist seit Einführung von Cross Compliance jedoch nur ein äußerst geringer Prozentsatz der Betriebe von Sanktionen aufgrund vorsätzlicher Verstöße betroffen.

Das Sanktionssystem durch Cross Compliance ist von der EU vorgeschrieben und ist in dieser Art möglich, da die Abzüge – im Gegensatz zum Bußgeld – freiwillig gewährte Fördergelder betreffen. Innerhalb von Cross Compliance wird durch das System der unterschiedlichen Prozentsätze für Abzüge und einem gewissen Ermessenspielraum durchaus dem Prinzip der Proportionalität Rechnung getragen. Problematisch sind parallele Sanktionen durch Bußgeld und Cross-Compliance, zumal Bußgeldsysteme für sich genommen bereits Anforderungen der Proportionalität und wirtschaftlichen Zumutbarkeit berücksichtigen. Parallele Sanktionssysteme können deshalb die Akzeptanz des Vollzugs verringern. Die Dominanz systematischer Kontrollen unter Nutzung Zeitraum-unabhängiger Parameter erschwert eine Optimierung des Vollzugssystems mit Cross Compliance als wichtigem Bestandteil zusätzlich.

Schlussfolgerungen aus der Kontrolltheorie

Als Fazit aus den theoretischen Betrachtungen lässt sich ziehen:

- Das Rechts- und Vollzugssystem sollte die Faktoren moralische Einstellung und soziale Sanktion stärken, was einen „gerechten“ Vollzug voraussetzt (angemessene, gezielte Kontrollen, proportionale Sanktionen).
- Ausreichende Informationen über die Standards ist Voraussetzung für die Einhaltung, hier ist vorbehaltlose Transparenz geboten, auch bezüglich der Kontrollparameter, die zur Selbstüberprüfung notwendig sind.
- Technisch nicht oder nur schwer bzw. nur zu prohibitiv hohen Kosten einzuhaltende Standards lassen sich nicht allein durch Erhöhung der Sanktionen oder der Kontrollintensität durchsetzen, hier sind eine Problemanalyse und ggf. F&E-Aktivitäten zur Lösung technischer und ökonomischer Hemmnisse erforderlich.
- Verhaltensbestimmend sind die erwarteten Kontroll- und Aufdeckungswahrscheinlichkeiten, die Forderung nach vorbehaltloser Transparenz gilt also ausdrücklich nicht für Fragen der Kontrollraten, Zeitpunkte und der Auswahl der zu kontrollierenden Adressaten.

4 Übersicht über Cross-Compliance-Anforderungen

Alte und neue Mitgliedstaaten

In den 15 „alten“ Mitgliedstaaten sowie in Malta und Slowenien erhalten die Landwirte die volle ihnen zustehende Betriebsprämie nur bei Einhaltung von Cross-Compliance-Standards nach Anhang III und IV der Verordnung (EG) 1782/2003, also den „Anforderungen an die Betriebsführung“, resultierend aus 19 EU-Richtlinien und Verordnungen für den Bereich Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und Tierschutz (die bis 2007 schrittweise relevant für Cross Compliance wurden) und Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ) betreffend Bodenschutz und einem Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen und Vermeiden einer Zerstörung von Lebensräumen. Zudem müssen die im Jahr 2003 als Dauergrünland genutzten Flächen auch weiterhin als Dauergrünland erhalten bleiben, die Länder also Gegenmaßnahmen ergreifen, um eine erheblich Abnahme von Dauergrünland zu vermeiden.

Landwirte in den übrigen 8 „neuen“ Mitgliedstaaten erhalten seit dem Beitritt im Jahr 2004 eine „einheitliche Flächenzahlung“. Diese Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass alle Agrarflächen, insbesondere Flächen, die nicht mehr zu Produktionszwecken genutzt werden, in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ gehalten werden (Verordnung (EG) 2199/2003). Anforderungen an die Betriebsführung sind hier noch nicht definiert. Bis spätestens zum 30.6.2009 muss der Übergang in die Betriebsprämienregelung erfolgt sein (Verordnung (EG) 583/2004). Ab diesem Zeitpunkt gelten die gleichen Cross-Compliance-Anforderungen wie in den übrigen Mitgliedstaaten (Auflagen nach Anhang III werden vermutlich schrittweise eingeführt). Für die Neumitglieder Bulgarien und Rumänien gilt dies ab dem Jahr 2012.

Nationale und regionale Auflagen

Obwohl in allen Mitgliedstaaten nationale Rahmenbedingungen für die Cross-Compliance-Anforderungen gesetzt werden, können in einigen Ländern Standards auf regionaler Ebene variieren, so z.B. in Frankreich, wo Aktionspläne für gefährdete Gebiete im Sinne der Nitrat-Richtlinie und Standards für den „Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ teilweise erst auf der Ebene der Departements (NUTS3) spezifiziert werden und in Österreich, wo Anforderungen zu den FFH- und Vogelschutzrichtlinien von den Bundesländern (NUTS2) festgelegt werden. In Italien können die Regionen (NUTS2) die auf nationaler Ebene definierten Anforderungen weiter präzisieren, um regionalen Bedingungen gerecht zu werden (was auch von 12 der 21 Regionen wahrgenommen wurde). Im Vereinigten Königreich wurden die Auflagen jeweils getrennt in England, Wales, Schottland und Nord Irland entwickelt, ähneln sich jedoch sehr. In den Niederlanden und Dänemark gelten Standards auf nationaler Ebene, mit wenigen Abweichungen, beispielsweise bei Anforderungen zum Bodenschutz in den Niederlanden (detaillierte Auflagen in erosions-

gefährdeten Gebieten) und besondere Auflagen in bestimmten Regionen in Natura 2000-Gebieten in Dänemark.

4.1 „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (Anhang III)

Alle Mitgliedstaaten haben sich an den Vorgaben nach Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003 zu orientieren. In vielen Fällen sind jedoch keine detaillierten Anforderungen auf Betriebsebene durch die einzelnen EU-Richtlinien vorgegeben, so dass die genaue Formulierung der Standards nur vor dem Hintergrund der bereits erfolgten nationalen Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien gesehen werden kann. Da wir über deren fachrechtliche Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten keinen genauen Überblick haben, beschränken wir uns hier überwiegend auf eine Betrachtung einiger Anforderungen im Rahmen der **FFH-** und der **Nitrat-Richtlinien**.

Generell sind **Auflagen in Natura 2000-Gebieten** in vielen Ländern bisher relativ vage formuliert. Allgemein üblich ist die Pflicht, für bestimmte Aktivitäten, die diese Gebiete beeinträchtigen können, Genehmigungen einzuholen. Managementauflagen sind in wenigen Fällen Teil von Cross Compliance: England nennt ausdrücklich das Einhalten von Management-Erlassen in geschützten Gebieten; in Dänemark werden konkrete Anforderungen in bestimmten Marschen in Natura 2000-Gebiet erlassen (beispielsweise Pflege durch Beweidung, Verbot von Pflanzenschutzmitteln und Beschränkung der Düngung). Außerdem besteht in Dänemark generell die Verpflichtung zu unkultivierten, 2m breiten Pufferzonen entlang von Oberflächengewässern sowohl unter der FFH- als auch unter der Nitrat-Richtlinie.

In einigen Mitgliedstaaten ist die **Umsetzung einiger Richtlinien noch nicht vollständig** erfolgt und damit noch nicht relevant für Cross Compliance: In Italien werden, solange noch keine Managementpläne für Natura 2000-Gebiete und gefährdete Gebiete im Sinne der Nitrat-Richtlinie erstellt wurden, statt dessen Standards für GLÖZ als relevant angesehen (z. B. das Verbot, die Landnutzung von Dauergrünland zu verändern, oder die Pflicht, strukturelle Eingriffe basierend auf einer Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigen zu lassen; betreffend der Nitrat-Richtlinie Auflagen zur Ableitung von Oberflächenwasser auf geeigneten Flächen und zur Bodenbedeckung auf Flächen, die aus der landwirtschaftlichen Produktion genommen wurden⁵). Auch in den Niederlanden wurden Auflagen für Natura 2000-Gebiete erst ab dem Jahr 2007 für Cross Compliance relevant.

⁵ Auch in Italien gelten jedoch für tierhaltende Betriebe Auflagen zur erlaubten Höchstmenge für die Ausbringung von Wirtschaftsdünger und zu dichten Lagerbehältern für Gülle.

Tabelle 1: Unterschiede in der Umsetzung der Cross-Compliance-relevanten Anforderungen der Nitrat-Richtlinie in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten⁶

	Ausweisung „gefährdeter Gebiete“	Überblick über Anforderungen unter Cross Compliance
Deutschland	Flächen-deckend	<p>Ausreichende Lagerkapazität (mindestens 6 Monate, jedoch Übergangsfrist bis Ende 2008 für Altanlagen; Ausnahmen möglich bei Nachweis anderweitiger Verwertung z.B. Biogas); standfeste und dichte Lagerbehälter; kein Ab- oder Überlaufen</p> <p>Auflagen zu Sperrzeiten für N-Ausbringung: 1.11.-31.1. (ab 15.11. auf Grünland), jedoch nicht für Festmist (außer Geflügelmist)</p> <p>Limitierung der Aufbringungsmenge von N mit flüssigem Wirtschaftsdünger nach der Ernte; Aufbringung zudem nur mit Strohdüngung bzw. Anbau von Folgekulturen oder Zwischenfrüchten</p> <p>Maximale Aufbringung von N: 170 kg/ha*a mit Wirtschaftdünger</p> <p>Verbot der Ausbringung von N-Dünger auf nicht aufnahmefähigen Boden</p> <p>Einhalten von ausreichendem Abstand zu Oberflächengewässern (3m)</p> <p>Auflagen für die Aufbringung von Wirtschaftdünger auf stark geneigten Flächen</p> <p>Auflagen für die Lagerung von Festmist</p> <p>Ermittlung des N-Gehalts von organischen N-haltigen Düngemitteln (aus Etikettierung, Analysen oder offiziellen Richtwerten), bei flüssigem Wirtschaftsdünger auch NH_4^+-Gehalt</p> <p>Erstellen eines jährlichen Nährstoffvergleichs (Befreiung in bestimmten Fällen)</p> <p>Ermittlung des N-Gehaltes im Boden für jede Bewirtschaftungseinheit (außer Dauergrünland) durch jährliche Untersuchung oder Beratungsempfehlungen</p>
Österreich	Flächen-deckend	<p>Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger mindestens 6 Monate (Übergangsfrist bis Ende 2006; Ausnahmen für Betriebe, die weniger als 1800 kg N/a tierischer Herkunft produzieren); Auflagen für temporäre Lagerung von Festmist</p> <p>Auflagen zu Sperrzeiten für N-Ausbringung: Mineraldünger und Gülle 15.10.-15.2. (ab 15.11. mit Gründeckung; ab 30.11. bei Kompost und Wirtschaftdünger)</p> <p>Limitierung der Aufbringungsmenge ab Anfang Oktober</p> <p>Maximale Aufbringung von N: 170 kg/ha*a (210 kg mit Gründeckung und Fruchtfolge mit hohem Bedarf; unter bestimmten Bedingungen höher)</p> <p>Ausnahmeregelung für 170kg-Grenze für Wirtschaftsdünger möglich</p> <p>Aufbringung von N-Dünger nur auf Kultur, direkt vor Kultivierung oder mit Strohdüngung (max. Menge); Aufteilung schnell wirksamer N-Gaben</p>

⁶ Es werden nicht alle Details und möglichen Ausnahmen aufgeführt

		<p>Auflagen für Ausbringung von N-Dünger auf geneigten Flächen, besonders bei der Kultivierung von Hackfrüchten</p> <p>Verbot der Ausbringung von N-Dünger auf nicht aufnahmefähigen Boden</p> <p>Abstandsregeln für Düngung entlang von Oberflächengewässern</p> <p>Einarbeitung von Gülle und Klärschlamm auf unbedecktem Boden innerhalb von 4 Stunden (auf jeden Fall am folgenden Tag)</p> <p>Im Fall der Überschreitung der 170 kg-Grenze muss ein detaillierter Düngplan (auch für P) erstellt und eingesendet werden</p>
Dänemark	Flächen-deckend	<p>Auflagen zu Sperrzeiten für N-Ausbringung (auch Silagesaft) (keine Gülleausbringung ab Ernte – 1.2.; unter bestimmten Bedingungen möglich bis 1. bzw. 20. 10.)</p> <p>Einhaltung der „Harmonie-Regeln“: max. Aufbringung von Wirtschaftsdünger entspricht 1,4 GV/ha*a (1,7 GV/ha *a falls Rinder, Ziegen oder Schafe gehalten werden; bis 2,3 falls 2/3 der GV Rinder sind)</p> <p>Art und Ort der Ausbringung darf nicht das Risiko von Abschwemmung in Gewässer enthalten</p> <p>Anlage von unkultivierten und ungedüngten Pufferstreifen entlang natürlicher Oberflächengewässer (Gewässerrandstreifen)</p> <p>Detaillierte Anforderungen zur Lagerkapazität (mindestens 6 Monate für Gülle) und zur Beschaffenheit und Lage von Lagerbehältern für Gülle, Festmist, Kompost und Silage; Beschaffenheit von Ställen muss Verschmutzung von Gewässern ausschließen</p> <p>Einarbeitung von Wirtschaftsdünger auf unkultivierter Fläche innerhalb von 6h</p> <p>Verpflichtung und Auflagen zur Kultivierung von „catch-crops“</p> <p>Düngebilanz muss erstellt und dem Ministerium zugestellt werden (Harmonie-Regeln und erlaubte N-Quote muss eingehalten werden)</p>
Frankreich	Regional (etwa 20 % der LN)	<p>Ausreichende Lagerkapazität; dichte Lagerbehälter</p> <p>Sperrzeiten für N-Ausbringung (definiert auf NUTS3-Ebene)</p> <p>Max. Aufbringungsmenge von N mit Wirtschaftsdünger: 170 kg/ha*a</p> <p>Abstandsregeln für die Ausbringung von Wirtschaftsdünger für bestimmte Betriebe (definiert auf NUTS3-Ebene)</p> <p>In Gebieten mit hoher N-Belastung gelten verschärfte Pläne: Pflicht zur Bodenbedeckung im Winter</p> <p>Dokumentationspflichten (Düngeplan, Düngeaktivitäten)</p>
Niederlande	Flächen-deckend	<p>Ausreichende Lagerkapazität; Einhalten weiterer Regeln zur Lagerung</p> <p>Sperrzeiten für N-Ausbringung: 16.9.-31.1. (für Wirtschaftsdünger ab 1.9.)</p> <p>Keine Ausbringung von Wirtschaftsdünger in Naturschutzgebieten und „düngfreien Zonen“</p> <p>Ausnahmeregelung für die 170 kg-Grenze für Wirtschaftsdünger</p> <p>Restriktionen für die Aufbringung von N-Dünger auf geneigten Flächen (je nach Neigung und Nutzung)</p> <p>Verbot der Ausbringung von N-Dünger auf nicht aufnahmefähigen Boden oder bei gleichzeitiger Bewässerung</p>

		Emissionsarme und gleichmäßige Ausbringung von Wirtschaftsdünger Auflagen für Kultur nach Mais auf Sand- oder Lössboden Begrenzungen der Anzahl von gehaltenem Geflügel und der Produktion von Geflügelmist
England	Regional (55 % der LN)	Ausreichende Lagerkapazität Sperrzeiten für Gülleausbringung: 1.9.-1.11 (ab 1.8. falls keine Herbstsaat); für Mineraldünger: 1.9.-1.2. (auf Grünland 15.9.) Ausnahmeregelung für die 170 kg-Grenze Verbot der Ausbringung von N-Dünger auf Steilhängen, und nicht aufnahmefähigen Boden und von Wirtschaftsdünger innerhalb von 10m zu Wasserläufen Dokumentationspflichten (Kulturen, Tierbestandsdichte, Düngeaktivitäten)

Teilweise haben die betrachteten Länder **strengere Auflagen** als Deutschland (z. B. Sperrzeiten), die in Frankreich und England jedoch nur in den gefährdeten Gebieten gelten. Besonders anspruchsvolle Anforderungen weisen Dänemark (z. B. Einreichung eines Düngeplans, Einhaltung der N-Quote, verpflichtende Anlage von Pufferstreifen und „catch-crops“) und die Niederlande (emissionsarme Ausbringung von Gülle, düngefreie Zonen, Einschränkungen bezüglich Kulturen nach Mais) auf. In Frankreich besteht in Gebieten mit hoher N-Belastung eine Pflicht zur Bodenbedeckung im Winter.

England ist zwar kein hervorstechendes Beispiel, was die Nitrat-Richtlinie angeht, hat jedoch in anderen Bereichen zusätzliche bestehende fachrechtliche Anforderungen in Cross Compliance (unter GLÖZ) einbezogen (s. 4.2)

4.2 „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ (Anhang IV)

Bei den Anforderungen für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ nach Anhang IV der Verordnung (EG) 1782/2003 besteht eine große Bandbreite, was die Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedstaaten betrifft.

Nicht überall werden alle Gegenstände (Bodenerosion, organische Substanz, Bodenstruktur, Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen) gemäß Anhang IV mit Standards gefüllt (wobei nicht bei allen Standards die Einordnung eindeutig ist). Für den Gegenstand Bodenstruktur haben, neben Deutschland, mehrere Staaten keine eigenständigen Standards eingeführt (Flandern/Belgien, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Schweden), die Niederlande haben außerdem keine Standards zum Erhalt organischer Substanz bestimmt. In Irland sind diese Anforderungen vage formuliert (Landwirte „sollten“ durch geeignetes Management einen „adäquaten“ Gehalt an organischer Substanz

erhalten, falls nicht, werden Maßnahmen zur Abhilfe gefordert). Frankreich nennt die Pflicht, 3 % der Fläche mit einer „ökologischen Bodenbedeckung“, vorzugsweise als Pufferstreifen an Wasserläufen einzurichten, als einzige Maßnahme zum Erosionsschutz.

Innerhalb der unterschiedlichen Gegenstände ist die Anzahl und Qualität der Standards sehr unterschiedlich, und kann auch zwischen den Region innerhalb eines Mitgliedstaates variieren (z. B. in Frankreich und Italien).

Ein breites Set von Standards findet sich betreffend **Bodenerosion** (s. Tabelle 2). Relativ üblich sind Auflagen zur Begrünung von Ackerland, das aus der Produktion genommen wurde. Flächendeckende Anforderungen für Bodenbedeckung auf bebautem Ackerland oder Restriktionen, was Bodenbearbeitung zu bestimmten Jahreszeiten betrifft, gibt es nur in wenigen Ländern (Irland, Portugal, Spanien, England, wobei in Irland nur ein feines Saatbett über den Winter verboten ist), desgleichen Auflagen, Pufferstreifen zu errichten⁷. Spezielle Auflagen in erosionsgefährdeten Gebieten oder generell die Beachtung von Bodenschutzplänen gelten in neun Mitgliedstaaten. Dabei reichen die Standards vom Verbot des Grünlandumbruchs auf Steilhängen (Österreich, Luxemburg), einer Verpflichtung zur ständigen Bodenbedeckung während der Regenperiode auf Hängen mit >10 % und zum Konturpflügen (alternativ Erosionsschutzstreifen) in Griechenland, Auflagen zu erlaubten Kulturarten in erosionsgefährdeten Gebieten in Portugal bis hin zu detaillierten Managementauflagen in Spanien. In den Niederlanden muss eine „mehr als übliche“ Erosion gemeldet, bestehende Erosionsschutzpläne eingehalten und in gefährdeten Gebieten Auflagen zum Anbau befolgt werden; diese Auflagen gelten jedoch nur in einer Provinz der Niederlande und waren bereits geltendes Recht. Eine generelle Verpflichtung, einen Bodenschutzplan zu erstellen, besteht seit 2006 in England für jeden Landwirt. Dieser Plan muss ab dem Jahr 2007 in die Praxis umgesetzt werden. Das Gebot, Terrassen zu erhalten, besteht nicht in allen Mitgliedstaaten; in Italien und Spanien müssen Terrassen zudem ausdrücklich in einem guten Zustand gehalten werden.

⁷ Pflügen von Pufferstreifen an Wasserläufen ist nicht erlaubt in Österreich; 6m Grasstreifen in Wallonien in Belgien bei Hackfruchtanbau am Hang; in Finnland 60 cm unbearbeitete Streifen an größeren Wasserläufen; 3 % der Betriebsfläche in Frankreich müssen eine unbehandelte „ökologische Bodenbedeckung“ aufweisen und bevorzugt als 5m breite Pufferflächen an Wasserläufen eingerichtet werden; Beibehalten von horizontalen Vegetationsstreifen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Olivenanbau in Spanien.

Tabelle 2: Standards zum Erosionsschutz

	AT	BE	DK	DE	FI	FR	GR	IR	IT	LU	NL	PT	ESP	SUE	UK (Engl)
Horizontale Standards zur Bodenbedeckung/ Restriktionen für Bodenbearbeitung im Winter bei genutzter Fläche				X				X				X	X		X
Generelle Standards zur Bodenbedeckung von nicht genutztem Ackerland ⁸	X		X		X						X		X	X	
Erosionsschutzstreifen/ Pufferstreifen	X	X ⁹			X	X							X		
Managementpläne/ detailliertere Standards in erosionsgefährdeten Gebieten oder bestimmten Kulturen	X ¹⁰	X					X		X	X ¹¹	X	X	X		X
Maßnahmen gegen Überweidung/Zertrampeln von Weiden								X							(X) ¹²
Erhalt bestehender Terrassen	X			X			X		X	X			X		

Standards zum **Erhalt organischer Substanz** sind, außer in Dänemark, in allen 15 Staaten vorhanden, wobei Restriktionen, Ernterückstände/Stroh zu verbrennen in Luxemburg, den Niederlanden und Schweden nicht über Cross Compliance geregelt sind. Ausnahmen sind häufig möglich. Auflagen zur Fruchtfolge/Anbauverhältnis bestehen außer in Deutschland nur noch in Frankreich, Luxemburg und Griechenland, wobei im letzteren Fall ausdrücklich ein Anbau von Leguminosen zusätzlich zur Hauptfrucht auf 20 % der landwirtschaft-

⁸ Diesbezügliche Auflagen bestehen außerdem im Rahmen der Instandhaltung von Flächen auch in BE, DE, FR, IT, UK(E).

⁹ Wallonien.

¹⁰ Kein Grünlandumbruch auf Hangflächen >15 %.

¹¹ Kein Umbruch von Grünland auf Hangflächen >12 % mit einer Länge von >50m.

¹² Standard für die Instandhaltung von Flächen.

lichen Nutzfläche vorgeschrieben wurde.¹³ In Irland sollen „wenn nötig“ Maßnahmen zur Weiterbehandlung von Stoppelfeldern, zum Anbau von geeigneten Zwischenfrüchten oder zur Einarbeitung von organischer Substanz eingeführt werden. In den Niederlanden ist betreffend dem Erhalt der organischen Substanz lediglich der Anbau von Gründüngung auf Stilllegungsflächen während der Vegetationsperiode vorgeschrieben; dieser Standard wird auch unter Erosionsschutz genannt.

Der häufigste Standard zum Erhalt der **Bodenstruktur** besteht in dem Verbot, gefrorenen, schneebedeckten oder wassergesättigten Boden zu bearbeiten. Frankreich nennt unter dieser Überschrift jedoch Standards zur Bewässerung (keine Pfützenbildung; Genehmigung und Einrichtungen, um den Wasserverbrauch zu bestimmen), Belgien (Wallonien) fordert eine Kontrolle und gegebenenfalls Korrektur von pH-Wert und Salzgehalt bei bewässertem Boden. In einigen Regionen Italiens müssen Drainagesysteme erhalten und gepflegt werden.

Instandhaltung von Flächen: alle Mitgliedstaaten (außer den Niederlanden) verlangen Mähen von Flächen als Minimalpflege, die Häufigkeit variiert von jährlich bis zu mindestens alle fünf Jahre (Dänemark¹⁴ und England), teilweise fehlen eindeutige Angaben. In den meisten Fällen sind Ausnahmen möglich (z. B. witterungsbedingt, aus Naturschutzgründen), und andere Abkommen z. B. im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen haben Vorrang. Zeiten, in denen solche Managementmaßnahmen untersagt werden oder Auflagen zum wildtierschonenden Mähen bestehen außer in Deutschland noch in Belgien (Wallonien), Dänemark, Finnland, Irland, Italien, Portugal und in England. Nur in wenigen Fällen werden Maßnahmen verlangt, die großflächiges Mulchen limitieren (so in Österreich, wo Mulchen auf maximal 50 % der Fläche – ohne alpine Weiden - zulässig ist). Teilweise werden ausdrücklich Problemunkräuter genannt, deren Verbreitung bekämpft werden muss (z. B. Finnland, Irland, Luxemburg, England; in Spanien wird dies durch die Regionen geregelt).

Besonders die südlichen Staaten aber auch England und Irland definieren Standards zur **Beweidung**. Griechenland und Spanien setzen Standards zu einer minimalen Viehbesatzdichte, die regional variieren können; alternativ kann Grünland maschinell gepflegt werden. Auch in Frankreich können die Departements minimale Viehbesatzdichten bestimm-

¹³ Dieser sehr anspruchsvolle Standard wurde im Jahr 2006 aufgrund von Protesten der Landwirte jedoch zurückgezogen und soll gezielt in Regionen wieder eingeführt werden, in denen tatsächlich eine Notwendigkeit für Fruchtfolgeregelungen gesehen wird.

¹⁴ Eine neue fachrechtliche Regelung von 2004 ermöglicht es Landwirten, unkultivierte Fläche als “nature area” auszuweisen, in diesen Fällen ist die Mindestpflege verpflichtend (nicht möglich bei Grünland unter Naturschutz). Sehr steiles oder nasses Grünland, auf dem kein Maschineneinsatz möglich ist, ist ebenfalls von der Auflage zur Mindestpflege ausgenommen. Seit dem Jahr 2007 gilt ein Zeitraum von 2 Jahren.

men. In Luxemburg gilt eine Mindestviehbesatzdichte (falls jedoch keine Tiere gehalten werden, muss der Aufwuchs von Grünland jährlich geschnitten und von der Fläche entfernt werden). In Italien können die Regionen Ober- und Untergrenzen für die Viehbesatzdichte bestimmen. In Irland müssen in Schutzgebieten oder auf Gemeindeweiden vorgeschriebene Viehbesatzdichten eingehalten werden. In England ist Überweidung und Zertrampeln an Futterstellen auf (halb-)natürlichem Grünland zu vermeiden. Aussagen zur generellen Beweidung von Weideflächen trifft Schweden, jedoch ist andererseits auch eine Pflege von Grünland durch Mähen möglich, so dass die wirklichen Anforderungen unklar sind.

Landschaftselemente: nur sechs der „alten“ Mitgliedstaaten (Österreich, Finnland, Deutschland, Irland, Spanien, England) verlangen einen Erhalt bestimmter bestehender Landschaftselemente unter Cross Compliance aus Gründen des Naturschutzes bzw. eine Genehmigung für eine Entfernung. Dies beinhaltet üblicherweise keine Pflegeverpflichtung. Relevante Landschaftselemente sind in Österreich bereits geschützte Strukturen, in Finnland Baumgruppen, Büsche und Steinhäufen. In Irland umfassen diese Elemente auch Einfriedungen von Weideland (Steinmauern, Hecken, Zäune) und archäologische Elemente. In England ist das Erhaltungsgebot ausgedehnt auf öffentliche Wege auf landwirtschaftlichen Flächen und bestimmte geschützte Gebiete. In Italien und Schweden ist der Erhalt von Drainage-Systemen relevant für Cross Compliance.

Erhaltungsgebot für Dauergrünland: Die meisten Mitgliedstaaten verlangen, dass Landwirte eine Erlaubnis zum Umbruch von Dauergrünland einholen, sobald das Flächenverhältnis zu Ackerland um 5 % gesunken ist. Ab einem Rückgang von 10 % kann eine Wiedereinsaat angeordnet werden. In Deutschland gilt dies auf Länderebene. In einigen Ländern werden keine eindeutigen Prozentangaben gemacht (Österreich, Flandern/Belgien, Frankreich, Griechenland, Spanien) bzw. nur Maßnahmen zur Wiedereinsaat ab 10 % Rückgang genannt (Niederlande).

Etwas strengere Auflagen gelten in Belgien (Wallonien) (Wiedereinsaat ab Rückgang um 7,5 %) und Portugal, wo generell eine Erlaubnis zum Umbruch eingeholt werden muss. Diese Erlaubnis wird nur gegeben, solange der Anteil nicht um mehr als 5 % abgenommen hat und ist nur möglich für eine Umwandlung in Dauerkulturen, bewässertes Land, Wald oder für Infrastrukturmaßnahmen. In England muss für einen Umbruch von halbnatürlichen und anderen wertvollen Dauergrünlandflächen eine Erlaubnis eingeholt bzw. eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Ein völliges Umbruchsverbot für Grünland gilt in Italien, Spanien (in beiden Ländern ist Pflügen zur Grünlanderneuerung auf derselben Fläche jedoch erlaubt) und in Griechenland; in Österreich darf Dauergrünland auf Steilhängen und an Wasserläufen nicht umgebrochen werden. In Belgien (Flandern) und in Griechenland soll der Anteil von Dauergrünland auf Betriebsebene erhalten bleiben.

In einigen Ländern sind **weitere zusätzliche Standards** für Cross Compliance relevant:

- Ordnungsgemäße Sammlung und Verwertung von Abfällen (Portugal),
- Auflagen zur Aufbewahrung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (Portugal); ordnungsgemäße Lagerung von Düngemitteln tierischer Herkunft (Spanien)
- Ausdrückliche Auflagen zur Begrenzung/Verbot der Düngung auf stillgelegter Fläche (Dänemark, Spanien, in England auch betreffend der Lagerung von Wirtschaftsdünger auf stillgelegten Flächen); Verbot der Aufbringung von Pflanzenschutzmitteln auf stillgelegter Fläche (Dänemark)
- Zeitliche Begrenzung von Düngung (Schweden)
- Verbot, landwirtschaftliche Fläche für gewinnbringende außerlandwirtschaftliche Zwecke zu verwenden, bzw. keine Befahrung mit nicht-landwirtschaftlichen Fahrzeugen (Flandern in Belgien bzw. England)

In England fällt auf, dass GLÖZ stark genutzt wird, um bereits bestehende rechtliche Bestimmungen mit einzubeziehen (z. B. Sperrzeiten für Heckenpflege; Verpflichtung, Veränderungen wie Umbruch, Düngung, Pflanzenschutz, Drainage, Auffüllarbeiten auf von natürlichen und halb-natürlichen Flächen genehmigen zu lassen und falls erforderlich einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen; Auflagen für Forstflächen, die Teil des landwirtschaftlichen Betriebs sind; Beachten von Auflagen in ausgewiesenen „*Sites of Special Scientific Interests*“; erhalten von „*public rights of way*“; Erlasse unter dem „*Weed Act*“ mit Auflagen zur Entfernung von Problemunkräutern). In diesen Fällen beschränkt sich die Wirkung von Cross Compliance, wie im Fall der Auflagen nach Anhang III, auf den Einfluss der zusätzlichen Kontrollen und Sanktionsandrohungen. Jedoch orientieren sich GAEC-Standards auch in vielen anderen Mitgliedstaaten an bestehenden Gesetzen oder etablierten „Standards der guten landwirtschaftlichen Praxis“.

Besonderheiten in ausgewählten Mitgliedstaaten

Dänemark und die Niederlande haben eine sehr begrenzte Anzahl von Standards definiert, besonders im Bereich Bodenschutz (in den Niederlanden sind allerdings für erosionsgefährdete Gebiete relativ detaillierte Auflagen vorhanden). Standards für eine minimale Instandhaltung von landwirtschaftlicher Fläche wurden in den Niederlanden aufgrund des hohen Wertes von Landfläche generell als nicht notwendig erachtet. Der Erhalt von Landschaftselementen ist in diesen Ländern nicht durch Cross Compliance geregelt.

Bemerkenswert an **Österreich** sind die Auflage zu Pufferstreifen an Wasserläufen, auf denen keine Bodenbearbeitung erlaubt ist (dies ist in Dänemark jedoch auch unter der FFH- und der Nitrat-Richtlinie geregelt), und strikte Umbruchsverbote von bestimmten Grünlandflächen auf Steillagen und an Wasserläufen. Überdies ist die Möglichkeit des

reinen Mulchens auf 50 % der Fläche eines Betriebes beschränkt (ausgenommen sind jedoch z. B. Almen und Streuwiesen).

Ein interessanter Ansatz in **Frankreich** ist die Verpflichtung, 3 % der Fläche mit Direktzahlungen eines Betriebs mit „ökologischer Bodenbedeckung“, bevorzugt als Pufferstreifen entlang von Wasserläufen, einzurichten (Mindestbreite 5m, Begrünung nur mit zugelassenen Pflanzenarten, keine Anwendung von Düngung und Pflanzenschutzmitteln). Auflagen zur Bewässerung haben sich als Teil von freiwilligem Cross Compliance bereits vor dem Jahr 2005 bewährt und wurden daher übernommen.

England hat eine große Anzahl von Standards in Cross Compliance übernommen, darunter mehrere bereits existierende fachrechtliche Standards (s. o.). Darüber hinaus sind weitere eher anspruchsvolle Auflagen Pflicht:

- Landwirte müssen einen einfachen „*soil management plan*“ erstellen und ab dem Jahr 2007 befolgen
- Einführung von verpflichtenden – allerdings sehr schmalen - Pufferstreifen mit Bodenbedeckung und ohne Aufbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln entlang von Hecken und Wasserläufen (ausgenommen sind Schläge von unter 2 ha)
- Auflagen bestehen betreffend Überweidung und Zufüttern auf natürlichem und halbnatürlichem Grünland.

Es wird jedoch erwogen, die Anzahl der zurzeit 17 GLÖZ-Standards zu reduzieren.

Bei den **südeuropäischen Ländern**, besonders in Portugal und Spanien, fällt die Bedeutung des Erosionsschutzes auf. Viele dieser Länder haben Standards zur Beweidung (besonders Mindestviehbesatzdichten) definiert. Auflagen, die ausschließlich in diesen Mitgliedstaaten vorkommen, befassen sich mit dem Erhalt und der Pflege von Olivenbäumen (Italien, Spanien) und mit Maßnahmen zum Feuerschutz (Italien, Portugal). Die Pflicht, eine Genehmigung für Bewässerungsanlagen vorzuweisen und den Wasserverbrauch zu bestimmen, hat außer Frankreich auch Spanien in Cross Compliance übernommen.

Was die 10 „**neuen**“ **Mitgliedstaaten** betrifft, waren nur Informationen aus Tschechien, Lettland, Litauen, Polen und der Slowakei verwertbar. Tschechien, Litauen und Polen decken die Bereiche Bodenerosion sowie den Erhalt der organischen Substanz ab. Ein eigenständiger Standard bezüglich Bodenstruktur besteht in den betrachteten Ländern nicht (s. Tabelle 3). Was die Mindestpflege von Flächen betrifft, so gilt meist die Verpflichtung, Flächen einmal jährlich zu pflegen (keine Zeitangabe in der Slowakei). Nur in Tschechien ist der Erhalt von Landschaftselementen unter Cross Compliance relevant. Relativ strikte Auflagen zum Erhalt des Grünlandanteils gelten in Tschechien (kein Umbruch), Lettland

(Erlaubnis zum Umbruch nur in Ausnahmefällen) und Polen (Grünlandanteil auf Betriebsebene muss erhalten bleiben).

Tabelle 3: Abdecken von Bereichen des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes“ in den neuen Mitgliedstaaten

	CZ	LV	LT	PL	SK
Erosion	X	-	X	X	X
Organische Substanz	X	X	X	X	
Bodenstruktur	-	-	-	-	
Instandhaltung	X	X	X	X	X
Erhalt des Grünlandanteils	X	X	X	X	

5 Verwaltungstechnische Umsetzung

5.1 Kontrollbehörden und Kontrollorganisation

Die Implementierung von Kontrollen zur Überprüfung der Cross-Compliance-Standards ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich erfolgt. Beispielhaft sei dies dargestellt an Österreich, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und England (s. Tabelle 4). In Deutschland unterscheidet sich die Organisation der Kontrollen je nach Bundesland (Beispiele in NITSCH, 2006). Allen betrachteten Mitgliedstaaten ist gemeinsam, dass mehr oder weniger standardisierte Kontrollberichte und Vorgaben zur Gewichtung der Verstöße erarbeitet wurden, um eine möglichst harmonisierte Umsetzung zu gewährleisten; in Dänemark scheinen jedoch die Kontrollen je nach Gemeindeebene durchaus unterschiedlich auszufallen.

Tabelle 4: Zuständige Behörden für die Kontrollen von Cross-Compliance-Anforderungen 2006 in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

	Österreich	Dänemark	Frankreich	Niederlande	England	
Vogelschutz	Agrarmarkt Austria - AMA (Zahlstelle)	<i>Agency for the Protection of Forest and Nature</i>	DDAF (Agrarverwaltung auf NUTS3-Ebene) (Kontrolle rinderhaltender Betriebe, die durch einen hohen Tierbestand einer gesetzlichen Regelung unterliegen wird an die DDSV delegiert, die Veterinärverwaltung auf NUTS3-Ebene)	AID (Zentraler landwirtschaftlicher Kontrolldienst), Provinzen,	<i>Rural Payment Agency - RPA</i> (Zahlstelle) ist die zuständige Behörde; Kontrollen im Bereich Grundwasser, Klärschlamm und Nitrat werden an die <i>Environment Agency</i> delegiert (seit 1.1.2007 eigenständige Kontrollbehörde).	
Grundwasser		<i>Danish Environmental Protection Agency</i> (verantwortlich); Auswahl und Kontrolle durch Gemeinden		Gemeinden		
Klärschlamm				AID		
Nitrat		<i>Danish Environmental Protection Agency</i> (verantwortlich); Auswahl und Kontrolle durch Gemeinden Für einige Anforderungen: <i>Danish Plant Directorate</i>		AID, regionale and nationale Wasserbehörden		
FFH-RL		<i>Agency for the Protection of Forest and Nature</i>		AID, Provinzen		
Tierkennzeichnung		<i>Danish Veterinary and Food Administration</i> (verantwortlich); Kontrolle durch <i>Danish Plant Directorate</i>		DDSV (NUTS3)(wenn Tiere betroffen sind); (für Tierkennzeichnung teilweise delegiert an DDAF:		AID
Pflanzenschutz		Überwiegend <i>Danish Plant Directorate</i> , teilweise in Kooperation mit <i>Danish Veterinary and Food Administration</i> und <i>Danish Environmental Protection Agency</i>		Kontrolle Schweine: DDSV, Schafe/Ziegen: 50/50; Rinder: DDSV und DDAF)		AID
Hormone		Fachbehörden der Länder (meist Veterinärbehörden)		SRPV (für Pflanzenproduktion: Auflagen zur Lebensmittelsicherheit und zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln)		AID
Lebensmittel			AID, COKZ (Milch), CPE (Geflügel)	RPA		
BSE/ Tierseuchen				AID	RPA (BSE); <i>State Veterinary Service - SVS</i> (Kontrolle von Tierseuchen)	
GLÖZ	AMA	Kontrolle durch <i>Danish Plant Directorate</i> im Auftrag der Zahlstelle	ONIC (Zahlstelle für Pflanzenproduktion)(17 regionale Zweigstellen)	Erosionsschutz: Provinzen; Organische Substanz: AID Dauergrünland: DR (koordinierende Zahlstelle)	RPA	

In **Österreich** und **England** sind die Kontrollen in einem hohen Maß auf die Zahlstelle konzentriert. In Österreich ist die Agrarmarkt Austria (AMA) zuständig für die Prüfung aller umweltrelevanten Standards¹⁵, für Kontrollen im Bereich Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und für die Tierkennzeichnung, während die übrigen Anforderungen überwiegend durch die Veterinärverwaltung der Bundesländer überprüft werden.

Im Jahr 2005 war die Zahlstelle (*Rural Payment Agency* - RPA) die einzige zuständige Kontrollbehörde in England. Die Kontrollen in den Bereichen Grundwasser, Klärschlamm und Nitrat wurden jedoch an die *Environment Agency* delegiert, aber möglichst gebündelt mit den anderen Kontrollen auf den gleichen Betrieben durchgeführt¹⁶. Die RPA ist auch zuständig für Kontrollen im Bereich Tierkennzeichnung, Pflanzenschutz, Futter- und Lebensmittelhygiene, BSE. Im Jahr 2006 wurden zwei weitere zuständige Kontrollbehörden bestimmt: das *Veterinary Medicines Directorate* (VMD) (Hormone und Beta-Agonisten) und der *State Veterinary Service* (SVS) (Tierseuchen), der seit 2007 auch für die Anforderungen im Bereich Tierschutz verantwortlich ist.

In den **Niederlanden** ist die Kontrolle stark auf den zentralen landwirtschaftlichen Kontrolldienst (AID) konzentriert. Fachbehörden sind jedoch in die Kontrollen integriert (Provinzen¹⁷, Gemeinden, nationale und regionale Wasserbehörden, Fachbehörden für Kontrollen in Zusammenhang mit Milch- bzw. Geflügelproduktion). Jede Fachbehörde ist für die Überprüfung der ihr zugeteilten Anforderungen zuständig, die Kontrollen finden jedoch soweit wie möglich gebündelt während einem Besuch statt, koordiniert durch AID, bei dem auch die Kontrollberichte zusammenlaufen.¹⁸

Durch diese starke Bündelung ergaben sich in Österreich, den Niederlanden und in England im Jahr 2005 Kontrollquoten von gut 1 % (zuzüglich Tierkennzeichnung) da nur eine Stichprobe für die Kontrolle aller umweltrelevanten und flächenbezogenen Standards gezogen wurde.

In **Frankreich** sind 4 verschiedene Kontrollbehörden zuständig, und Cross Compliance ist in vier Kontrollbereiche aufgeteilt:

¹⁵ Im Jahr 2005 wurden Auflagen zur Habitat- und zur Vogelschutzrichtlinie noch durch die Bundesländer kontrolliert, ab 2006 aber bei der AMA angesiedelt, das diese auch die Risikoauswahl vornimmt.

¹⁶ Seit 2007 ist die *Environment Agency* eine eigenständige Kontrollbehörde im Sinne von Cross Compliance.

¹⁷ Geben Jagdlizenzen und Baugenehmigungen aus und kontrollieren diese Bereiche.

¹⁸ Betriebe, bei denen außerhalb der systematischen Kontrollen relevante Verstöße aufgedeckt wurden, müssen außerdem dem AID gemeldet werden. Etwa ein weiteres Prozent wurde aufgrund von Anzeigen durch die Polizei kontrolliert, die Fälle wie Vernachlässigung von Tieren oder illegale Abfallentsorgung verfolgt.

- Umwelt
- Auflagen betreffend Tierproduktion
- Pflanzenproduktion (Auflagen zur Lebensmittelsicherheit und zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln)
- Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (GLÖZ)

Für jeden dieser Bereiche wird jeweils 1 % der Betriebe mit Direktzahlungen ausgewählt. DDAF (die Agrarverwaltung jeweils auf NUTS3-Ebene) koordiniert die Kontrollen und bestimmt die Größe der Kontrollstichprobe. Die Kontrollen betreffend GLÖZ werden zusammen mit den InVeKoS-Kontrollen durch die Zahlstelle für Pflanzenproduktion durchgeführt. Kontrollberichte werden an die DDAF transferiert. Hier werden auch die resultierenden Sanktionen nach national abgestimmten Kriterien bestimmt und an die koordinierende Zahlstelle ONIC gemeldet, die wiederum die übrigen Zahlstellen informiert.

Dänemark hat ein **dezentrales Kontrollsystem** gewählt. Eine Vielzahl von Fachbehörden (national und regional) ist für die Auswahl der Betriebe und die Kontrollen zuständig.¹⁹ Dieses Vorgehen resultiert in einer vergleichsweise hohen Kontrollrate. Überdies wurden bisher in den meisten Fällen von den einzelnen Fachbehörden in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich deutlich mehr als 1 % der Betriebe kontrolliert. Die Kontrollen selber werden nicht untereinander koordiniert. Die Ergebnisse werden der Zahlstelle DDFFA (*Danish Directorate of Food Fisheries and Agribusiness*) übermittelt.

Über den aktuellen Einsatz von **Fernerkundung** zur Kontrolle flächenbezogener Cross-Compliance-Standards in den EU-Mitgliedstaaten liegen keine umfassenden Informationen vor. Die Einhaltung der Vorgaben zur Erhaltung des Grünlandes wird grundsätzlich über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) zur Verwaltung der Direktzahlungen überprüft. Für die Überprüfung der Flächennachweise werden i. d. R. routinemäßig Fernerkundungsdaten herangezogen. Auch die Kontrolle der Mindestpflege von unkultivierten Flächen und die Erhaltung von Landschaftselementen werden durch Fernerkundungsdaten unterstützt, beispielsweise in einigen deutschen Bundesländern und Frankreich. Schließlich seien Auflagen zur Fruchtfolge oder zur Bodenbedeckung genannt, die ebenfalls im Rahmen des InVeKoS überprüft werden können.

¹⁹ Durch eine Strukturreform wird sich jedoch voraussichtlich die Zahl der zuständigen Kontrollbehörden im Jahr 2007 verringern.

5.2 Risikoanalyse und Kontrollquoten

Für die Stichprobenziehung von Betrieben für die systematische Kontrolle werden beide Optionen nach Verordnung (EG) 796/2004 § 45, Abs.2 und Abs. 3 genutzt (s. Tabelle 5). (in Frankreich werden überdies für die Kontrolle der Tierkennzeichnung ausdrücklich auch Betriebe ohne Direktzahlungen miteinbezogen). Die Auswahl muss überwiegend nach Risikokriterien getroffen werden. Der Zufallsanteil liegt in den meisten Fällen bei 20 bis 25 %.²⁰

Tabelle 5: Grundgesamtheit für die Stichprobenziehung der Betriebe zur systematischen Kontrolle (Umweltbereich)

Auswahl aus InVeKoS-Stichprobe	Auswahl unter allen Direktzahlungsempfängern
Österreich ²¹	Frankreich (außer GLÖZ)
Griechenland	Niederlande
Italien	England ²²
Frankreich (für GLÖZ)	Dänemark

Eine Auswahl von Betrieben aus der InVeKoS-Stichprobe ermöglicht eine Bündelung von Kontrollen mit den Prüfungen in bezug auf die Beihilfenvoraussetzungen, jedoch sind die Betriebe nach Kriterien der InVeKoS-Kontrolle mit anderen Prüfinhalten vorselektiert. Eine Auswahl aus der Gesamtheit aller Direktzahlungsempfänger bedeutet eine weitaus größere Grundgesamtheit, auf die gezielt die Kriterien der Stichprobenziehung für die Kontrollen der jeweiligen Cross-Compliance-Auflagen angewendet werden können.

Tabelle 6 zeigt Beispiele für unterschiedliche Ansätze betreffend der Auswahl der Kontrollstichprobe. Innerhalb Deutschlands unterscheidet sich das Vorgehen je nach Bundesland (Beispiele in NITSCH, 2006 und NITSCH und OSTERBURG, 2007).

²⁰ Nicht klar für Dänemark und Griechenland.

²¹ Flächenbezogene Standards.

²² Nur Zufallsanteil aus InVeKoS-Stichprobe .

Tabelle 6: Zuständigkeiten für die Auswahl der Kontrollstichprobe und Beispiele für Risikokriterien in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

	Zuständige Behörden für die Auswahl der Kontrollstichprobe	Beispiele für Risikokriterien
Österreich	- Zahlstelle AMA (Umwelt, Tierkennzeichnung, GLÖZ) - Regionale Fachbehörden (Hygiene, Tierseuchen, Tierschutz)	
Dänemark	Auswahl durch verschiedene regionale und nationale zuständige Behörden (s. Tab.4)	Risikoauswahl je nach Fachbehörde; jährliche Anpassung der Risikokriterien (z.B. Berücksichtigung des jährlich einzureichenden Düngeplans)
Frankreich	- DDAF (Agrarverwaltung auf NUTS3) (Umwelt, GLÖZ) (Abweichungen in einigen Departements) - DDSV (NUTS3, teilw. mit Agrarverwaltung) (Tierkennzeichnung, Tierproduktion) - SRPV (regionale Behörde, Pflanzenproduktion)	Risikokriterien je nach Kontrollbereich (getrennte Kontrollstichprobe für GLÖZ aus InVeKoS-Stichprobe); für den Umweltbereich z.B. 20 % Zufall, Höhe der Direktzahlungen, Betriebstyp, stark verschmutzte Wassereinzugsgebiete, Tierbestandsdichte und vorherige Verstöße; nach „Agriculture Raisonnée“ zertifizierte Betriebe werden durch die Risikostichprobe nicht erfasst
Niederlande	Zentrale Risikoauswahl durch Zentralen landwirtschaftlichen Kontrolldienst AID	20 % Zufall; Ermittlung des Gesamtrisikos aus einer Vielzahl an Risikoindikatoren; ausgewogene Repräsentierung von Betriebstypen in Stichprobe
England	- Zahlstelle RPA (Umwelt, Tierkennzeichnung, Pflanzenschutz, Futter- und Lebensmittelhygiene, BSE, GLÖZ) (seit 2007 <i>Environment Agency</i> für Grundwasser, Klärschlamm und Nitrat) - <i>Veterinary Medicines Directorate</i> VMD (Hormone) - <i>State Veterinary Service</i> SVS (Tierseuchen, Tierschutz)	Auswahl im Jahr 2005: 20 % Zufall; 68 % integrierte Risikoanalyse; 12 % Anzeige durch Fachrechtsbehörden oder andere Organisationen Risikokriterien für den Umweltbereich z.B. Betriebe mit Verstößen; belastete bzw. gefährdete Gebiete, Zustand von geschützten Gebieten,

Zentrale Auswahl auf nationaler Ebene

In **England** wurden im Jahr 2005 alle Betriebe für die Cross-Compliance-Kontrollen zentral durch die Zahlstelle ausgewählt. Unterstützt wird das Verfahren durch Fachbehörden.

Die Stichprobe für die systematische Kontrolle setzte sich wie folgt zusammen:

- 20 % Zufallsauswahl
- 68 % „scored risk“ (Informationsquellen waren der Mehrfachantrag und Angaben von Fachbehörden und anderen: für Vogelschutz- und FFH-Richtlinien stellt *English Na-*

ture²³ Daten zu Verfügung über den Zustand von geschützten Gebieten, Vorstrafen und Betrieben mit *Wildlife Enhancement Scheme*; die *Environment Agency* bezieht sich auf Daten über die Bodenbelastung, Bodentyp, Geologie und Topographie, um Risiken im Bereich des Grundwasserschutzes abzuschätzen; im Fall der Nitrat-Richtlinie werden organische Stickstoffbelastung in Einzugsgebieten, Vorstrafen und der Anbau problematischer Pflanzen wie Mais berücksichtigt. Für den Bereich Klärschlamm gibt es hingegen wenig Informationen, da bisher keine zentralen Aufzeichnungen über Klärschlammaufbringung vorlagen.). Je mehr Anforderungen auf einen Betrieb zutreffen, desto höher ist sein Risiko, ausgewählt zu werden (dies waren für GLÖZ bisher die einzigen Kriterien; für das Jahr 2007 wurde überlegt, geographische Kriterien für den Bereich Bodenschutz einzubeziehen). Die Informationen, die in die Risikoanalyse eingehen, werden gewichtet und dementsprechend "Punkte" (*scores*) an die Betriebe verteilt. Die Betriebe mit dem höchsten Gesamtrisiko wurden ausgewählt. Die Grundgesamtheit der Betriebe wurde je nach Landfläche geviertelt und eine gleiche Anzahl von Betrieben pro Gruppe ausgewählt.

- 12 %: „*targeted risk*“: Betriebe, die direkt von Fachbehörden gemeldet oder durch andere Organisationen angezeigt wurden²⁴ (Anlasskontrollen durch die Fachbehörden werden im Rahmen der Fachrechtskontrollen zusätzlich durchgeführt.)

Die ausgewählten Betriebe wurden dann aber auf alle Cross-Compliance-Anforderungen kontrolliert, für die die RPA zuständig ist. Im Jahr 2006 wurden in der Risikoanalyse Standards besonders stark gewichtet, bei denen es im vergangenen Jahr zu den meisten Verstößen kam. Betriebe, die bereits im Jahr 2005 kontrolliert wurden, flossen nicht mehr in die Stichprobenauswahl ein und bleiben damit gezielt unberücksichtigt, es sei denn sie hatten sich eines vorsätzlichen Verstoßes im Vorjahr schuldig gemacht.

Die beiden anderen zuständigen Kontrollbehörden wählen jeweils die Betriebe für ihre Kontrollen aus. Der VMD wählt 1 % der tierhaltenden Betriebe aus.

Auch in den **Niederlanden** werden Betriebe für die systematische Kontrolle zentral auf nationaler Ebene durch den Zentralen landwirtschaftlichen Kontrolldienst (AID) im Rahmen einer integrierten Risikoanalyse ausgewählt. Es wird weiterhin auf die regionale Verteilung und eine ausgewogene Repräsentierung von unterschiedlichen Betriebstypen in der Stichprobe geachtet.

²³ *English Nature* ist seit Oktober 2006 Teil einer neu geschaffenen Regierungsbehörde "*Natural England*", die Politik im Bereich ländliche Entwicklung umsetzt.

²⁴ Die Gemeinden beispielsweise achten sehr auf die Einhaltung der Wegerechte über landwirtschaftliche Flächen.

Weitere Beispiele für eine **integrierte Auswahl von Betrieben für die Kontrolle von mehreren Cross-Compliance-Bereichen auf nationaler Ebene** sind **Griechenland** und **Italien** (in Italien in wenigen Regionen Auswahl durch Zahlstellen auf NUTS2 –Ebene).

Beispiele für eine **dezentrale Auswahl** der Kontrollstichproben sind Dänemark und Frankreich:

In **Dänemark** sind die jeweiligen **Fachbehörden** zuständig für die Auswahl der Betriebe für die systematischen Kontrollen. Die Kontrollrate liegt häufig höher als bei 1 % (im Durchschnitt bei 4 %; es wird jedoch erwogen, die hohen Kontrollraten zu reduzieren). Die Kriterien für die Risikoanalyse hängen von den jeweiligen Fachbehörden ab und werden je nach den Erfahrungen aus dem vorhergehenden Jahr angepasst. Die Auswahl wird unterstützt durch eine zentrale Datenbank. Auch der eingereichte Düngeplan wird für die Risikoauswahl verwendet.

In **Frankreich** geschieht die Auswahl der Betriebe für die systematische Kontrolle auf der Ebene der Departments (NUTS3), für den Umweltbereich und GLÖZ normalerweise durch die regionale Agrarverwaltung (DDAF) (es gibt jedoch in einigen Departments Abweichungen). Die Stichprobe wird für die Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ getrennt ermittelt, da für letztere nur Betriebe aus der InVeKoS-Kontrollprobe berücksichtigt werden. Für die weiteren Cross-Compliance-Bereiche sind jeweils die verantwortlichen Behörden DDSV und SRPV zuständig (wobei im Bereich der Tierkennzeichnung die Agrarverwaltung teilweise in Auswahl und Kontrolle einbezogen ist²⁵). Risikokriterien für die Auswahl im Umweltbereich umfassen beispielsweise die Höhe der Direktzahlungen, Betriebstyp, geographische Kriterien (etwa stark verschmutzte Wassereinzugsgebiete), Tierbestandsdichte und vorherige Verstöße. Dabei scheint eine gewisse Flexibilität auf Ebene der Departments zu bestehen. Betriebe, die nach dem staatliche Zertifizierungssystem „*Agriculture Raisonnée*“ zertifiziert sind, werden nicht über die Risikoauswahl erfasst, können aber über den Zufallsanteil in die Stichprobe gelangen.

5.3 Kontrollergebnisse und deren Interpretation

Grundsätzlich ist bei der Interpretation von Kontrollergebnissen zwischen Zufallsstichprobe und Kontrollen nach Risikoanalyse zu unterscheiden. Verstoßraten aus der Betriebs-

²⁵ Auswahl im Jahr 2005: Rinder: 50 % der Stichprobe aus der Gesamtheit aller rinderhaltender Betriebe durch DDSV, 50 % aus der Gesamtheit der rinderhaltenden Direktzahlungsempfänger durch DDAF; Schafe und Ziegen durch DDAF aus der Grundgesamtheit aller Schaf- und Ziegenhalter; Schweine aus der Grundgesamtheit aller Schweinezuchtbetriebe (Betriebe ohne Direktzahlungen werden also einbezogen, dürfen aber nicht mehr als 25 % der Stichprobe ausmachen).

gruppe, die nach Risikoanalyse gezogen wurde, sagen eher etwas über die Treffsicherheit der Risikoauswahl aus, während über einen längeren Zeitraum vorliegende Ergebnisse der Zufallsauswahl Rückschlüsse über die Verhältnisse in allen Landwirtschaftsbetrieben ermöglichen. Je stärker die Risikoanalyse über verschiedene Kontrollbereiche integriert vorgenommen und damit das Gesamtrisiko des landwirtschaftlichen Betriebs in bezug auf alle zu kontrollierenden Standards ermittelt wird, desto weniger können Kontrollergebnisse für die „Risikogruppe“, was die Nichteinhaltung einzelner Auflagen angeht, als Resultat einer gezielten Risikoanalyse interpretiert werden. Sachlich richtig wäre es, bei der Analyse der Kontrollergebnisse die Auswahlmethode (Risikoanalyse oder Zufall) zu berücksichtigen und Prüfkriterien abzugrenzen, die im Zusammenhang mit dem Risiko stehen, aufgrund dessen der Betrieb in die Kontrollstichprobe aufgenommen wurde. Andere, in der integrierten Kontrolle mit zu prüfenden Merkmale weisen dagegen den Charakter einer Zufallsstichprobe auf, da die Prüfung sich nicht an einem Risiko für diese Merkmale ausrichtet. Kontrollergebnisse hängen außerdem stark vom detaillierten Prüfindikator für Vor-Ort-Kontrollen und von Art und Zeitpunkt der Kontrollen ab. Die Ziehung einer Zufallsstichprobe ist zwar verbreitet, aber nicht EU-weit Pflicht. Innerhalb einzelner Verwaltungsgebiete fallen die Stichprobengrößen so klein aus, dass eine statistische Analyse nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Eine Zusammenführung der Mikrodaten über Regionen und Jahre wäre daher wünschenswert, ist bisher aber nicht die Praxis. Hinzu kommt, dass die disaggregierten Kontrollergebnisse nur innerhalb der zuständigen Verwaltungen vorliegen und bisher nicht für weitergehende Untersuchungen zur Verfügung stehen. Daher können auf Grundlage vorliegender Daten nur vergleichsweise grobe Aussagen getroffen werden.

In den Fällen, für die uns Ergebnisse von Kontrollen aus dem Jahr 2005 vorliegen, zeigt es sich, dass unter den „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (Anforderungen nach Anhang III) die FFH-Richtlinie keine nennenswerten Verstöße aufwies (Dänemark 0,7 %; Niederlande 0,1 %; England 0 %). Der höchste Prozentsatz an Verstößen im Umweltbereich entfiel in England, wie in Deutschland, auf Anforderungen, die aus der Nitrat-Richtlinie resultieren. In Dänemark und in den Niederlanden wurden in diesem Bereich jedoch nur Verstöße bei jeweils 0,2 % der kontrollierten Betriebe erfasst. Die weitaus größten Probleme traten im Bereich der Tierkennzeichnung auf (z.B. resultierten in England über 75 % der Verstöße in der gemeinsamen 1 %-Stichprobe gegen die Auflagen nach Anhang III aus der Rinderkennzeichnung).

Über Verstöße gegen den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ liegen uns nicht viele Daten vor bzw. nur Beispiele von einzelnen Standards (GLÖZ insgesamt: z.B. 8 % in Frankreich; 1,5 % in England, wo besonders die Auflagen für Pufferstreifen betroffen waren). Betreffend der GLÖZ-Anforderungen lassen sich keine Aussagen treffen, ob neue Auflagen, die vor Cross Compliance noch nicht geregelt waren, höhere Verstöße nach sich ziehen.

Diese Befunde decken sich mit Zahlen der EU-Kommission über Verstöße gegen Cross-Compliance-Auflagen im Jahr 2005 in den 17 Mitgliedstaaten mit voller Cross-Compliance-Implementierung, nach denen 71 % aller Verstöße der Tierkennzeichnung und -registrierung zuzuordnen sind und die übrigen überwiegend GLÖZ (13 %) und die Nitrat-Richtlinie (10 %) betreffen (EC, 2007).

Ganz überwiegend – laut EC (2007) in 68 % der Fälle – resultierten die Verstöße in Abzügen von Direktzahlungen in der Höhe von 1 %, entsprechend einer Einordnung als „leichte Verstöße“ (Deutschland etwa 69 %; Frankreich etwa 98 %; England 61 %). In England wurde in 25 % der Fälle eine Verwarnung ausgesprochen. 14 % der Abzüge betragen 3 % der Direktzahlungen und bei 12 % ergab sich eine Reduktion um 5 % (EC, 2007). Sanktionen von 3 und mehr Prozent der Direktzahlungen wurden nach diesen Zahlen im Falle von Verstößen in Deutschland etwas häufiger verhängt.

Die Einhaltung der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ im Umweltbereich scheint in den betrachteten Ländern kaum Probleme zu bereiten. Interessant in diesem Zusammenhang sind vor allem die tatsächlichen Kontrollindikatoren. Viele Anforderungen sind einer systematischen Kontrolle schwer zugänglich, so dass sich Inspektionen oft bevorzugt auf die Kontrolle vorhandener Dokumentation stützen. Gerade große, gut organisierte Betriebe werden hier wenig Probleme aufweisen.

Eindeutig ist als Bereich mit hoher Verstoßrate die Tierkennzeichnung zu identifizieren, was unabhängig von Cross Compliance darauf hinweist, dass Landwirte Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Anforderungen haben. Es bleibt abzuwarten, ob nach den ersten Erfahrungen mit Kontrollen und Sanktionen ein Lerneffekt eintritt, oder ob einzelne Anforderungen aus diesem Bereich aus technischen Gründen nur begrenzt praktikabel sind. Bereits vor 2005 gab es im Bereich der Tierprämien Anforderungen zur Tierkennzeichnung, die zu einem hohen Anteil von Beanstandungen führten. Da der unterstellte Lerneffekt bisher nicht eingetreten ist, liegen in diesem Bereich wahrscheinlich zusätzliche technische Probleme vor.

6 Diskussion der Informationen aus den Mitgliedstaaten

Cross-Compliance-Auflagen

Die Standards für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ spiegeln Prioritätensetzung der verschiedenen Mitgliedstaaten wider, was in sehr unterschiedlichen Anforderungskatalogen resultiert. Nicht in jedem Fall werden hier alle Bereiche abgedeckt. Besonders für den Erhalt der Bodenstruktur wurden häufig keine eigenständigen Standards entwickelt, was daran liegen mag, dass hier systematisch prüfbar Kriterien nur schwer zu definieren sind, auch für die Erhaltung von Landschaftselementen hat nur eine Minderheit der Länder Auflagen definiert. Sehr gut abgedeckt in den 15 „alten“ Mitgliedstaaten“ ist hingegen der Gegenstand der Bodenerosion, wobei sich die Inhalte stark voneinander unterscheiden. Bei einigen der neuen Mitgliedstaaten bestehen hier jedoch noch Lücken. Für eine Minimpflege von Flächen genügt verbreitet Mähen oder Mulchen der Vegetation (jährlich oder seltener). Eine Ausnahme ist Österreich, wo bloßes Mulchen auf einen Teil der Fläche beschränkt ist, andere Flächen müssen in der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung verbleiben. Dies bedeutet eine Einschränkung der Entkopplung der Direktzahlungen. Viele Mitgliedstaaten legen überdies ausdrücklich Wert darauf, jegliche Verbuschung und die Ausbreitung von unerwünschten Pflanzen zu verhindern. Cross Compliance kann hiermit zur Offenhaltung der Agrarlandschaft beitragen, und zwar sowohl durch Beweiden oder Ernten des pflanzlichen Aufwuchses als auch durch eine Minimpflege.

Bezüglich der Erhaltung von Dauergrünland haben die meisten Länder die EU-Vorgaben übernommen und verlangen ab einer Abnahme des Anteils um 5 % die vorherige Genehmigung eines Umbruchs und spätestens ab 10 % eine Wiedereinsaat. Diese Auflagen verhindern jedoch nicht eine Abnahme von Grünland, bevor diese Werte erreicht sind, und berücksichtigen nicht die ökologische Qualität des Grünlands. In sehr wenigen Ländern ist ein Grünlandumbruch von vornherein ausgeschlossen, bzw. bedarf einer Genehmigung. In Österreich betrifft dies nur Grünland an Steilhängen und an Wasserläufen; in England wird hierbei (halb-)natürliches Grünland unterschieden, bei dem keine Eingriffe ohne Genehmigung vorgenommen werden dürfen.

Die südlichen Mitgliedstaaten legen vergleichsweise größeren Wert auf Standards zur Bodenerosion, und haben teilweise auch Auflagen zu Beweidung, Bewässerung und Feuerschutz erlassen. Das Thema Beweidung spielt auch in Großbritannien und Irland eine Rolle.

Eine Reihe von Staaten hat Auflagen zu Pufferzonen entlang von Wasserläufen definiert, die häufig auf den Wasserschutz abzielen. England verbindet mit dieser Maßnahme, die hier zusätzlich Hecken umfasst, auch Naturschutzziele. Die Einführung dieses Standards war sehr umstritten und wird teilweise als ungerecht empfunden, da sie in strukturreichen

Gebieten einen deutlich höheren Aufwand nach sich zieht als in intensiv bewirtschafteten, strukturarmen Landschaften. Frankreich umgeht dieses Dilemma, indem generell 3 % der Betriebsfläche (bevorzugt als Pufferstreifen an Wasserläufen) eine „ökologische Bedeckung“ ohne Dünge- und Pflanzenschutzmittelanwendung aufweisen müssen. Obwohl aufgrund dieser Anforderung teilweise neue Pufferstreifen angelegt werden müssen, scheint diese Maßnahme bei den Landwirten akzeptiert zu sein, da sie so umweltrelevante Aktivitäten sichtbar vorweisen können. Die Kontrolle ist jedoch verhältnismäßig aufwendig.

Auffallend viele Anforderungen zu GLÖZ wurden in England bestimmt, darunter einige schon bestehende fachrechtliche Regelungen. Beispiele für eher anspruchsvolle Standards betreffen hier die Verpflichtung, einen „*soil management plan*“ zu erstellen, und die Anlage von Pufferstreifen auch entlang von Hecken. Aktuell wird allerdings überlegt, die Anzahl der Standards wieder zu reduzieren.

Während also einerseits teilweise keine oder eher niedrige Auflagen gelten, gibt es Beispiele für aufwendigere Anforderungen und somit Raum für einen gewissen Grad an Harmonisierung innerhalb der EU, beispielsweise was eine Verpflichtung zum Erhalt bestehender Landschaftselemente betrifft. Jedoch müssen die sehr unterschiedlichen Standortverhältnisse in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

Hingegen gibt es auch bei der Formulierung der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ Verschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten, die überwiegend aus einer unterschiedlichen nationalstaatlichen Umsetzung der EU-Richtlinien resultieren. Diese Unterschiede sind Folge der bestehenden Freiheitsgrade in der Umsetzung des betreffenden EU-Rechts, die im Sinne der Subsidiarität durchaus gewollt sind. Die Überprüfung der angemessenen Umsetzung der EU-Gesetzgebung obliegt dem EU-Gerichtshof und findet somit unabhängig von Cross Compliance statt.

Ablauf von Kontrollen und Risikoanalyse

Die systematischen Kontrollen der Cross-Compliance-Auflagen werden in unterschiedlicher Weise organisiert. Betriebe werden sowohl aus der InVeKoS-Stichprobe als auch aus der Grundgesamtheit der Direktzahlungsempfänger ausgewählt; eine klare Bevorzugung eines Ansatzes ist hier nicht erkennbar. Die Auswahl geschieht in vielen Fällen auf der nationalen Ebene (z. B. Österreich für Umweltstandards und Tierkennzeichnung, England, Finnland, Griechenland, Italien), häufig durch die Zahlstelle. Für die Kontrolldurchführung selbst gibt es verschiedene Ansätze. Eine mehr oder weniger starke Bündelung bei der Auswahl der Betriebe und der Durchführung der Kontrollen besteht in allen betrachteten Ländern, jedoch besonders stark in Österreich, den Niederlanden und in England, resultierend in einer niedrigen Kontrollquote. Hingegen hat Dänemark ein dezentralisiertes System gewählt, bei dem einzelne Fachrechtsbehörden unabhängig für die Auswahl und

Kontrolle von Betrieben zuständig sind. Als Problem wurden hierbei jedoch mögliche unterschiedliche Kontrollqualitäten auf Gemeindeebene hervorgehoben.

Eine stark integrierte Risikoanalyse bringt es jedoch zwangsläufig mit sich, dass Betriebe auch auf Anforderungen hin kontrolliert werden, für die sie kein erhöhtes Risiko aufweisen. Eine Vorauswahl nach förderrechtlichen Risikokriterien geschieht zusätzlich, wenn die Betriebe aus der InVeKoS-Vorauswahl gewählt werden. Beispielsweise kann ein Betrieb ausgewählt werden, weil er Flächen in einem Natura 2000-Gebiet bewirtschaftet, und wird im Rahmen einer systematischen Kontrolle genauso auf die Standards aus der Nitrat-Richtlinie kontrolliert, auch wenn für diesen Kontrollbereich nur geringe Risiken aufweist. Im Falle einer integrierten Risikoanalyse von den Betrieben wird jeweils nur ein kleiner Teil wegen eines erhöhten Risikos für einen bestimmten Kontrollbereich ausgewählt. Die Auflagen der EU lassen hier keine Flexibilität zu, was die Pflicht einer Kontrollbehörde betrifft, alle Standards in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils mitzuprüfen.

Dieses Problem ist weniger ausgeprägt, je mehr unterschiedliche Kontrollbehörden zuständig sind, also mehrere Kontrollstichproben gezogen werden. Hier ist auf eine sinnvolle Bündelung zu achten, die Standards mit ähnlichen Risikofaktoren zusammenfasst, aber auch die bestehenden Verwaltungsstrukturen berücksichtigt und den administrativen Aufwand limitiert. Unter Umständen werden Betriebe auf diese Weise mehrmals im Jahr geprüft, was aber über entsprechende Organisation der Vor-Ort-Kontrollen und Informationsaustausch (wurde ein Betrieb für mehrere Kontrollen ausgewählt, wird nur auf den Bereich überprüft, für den er das höchste Risiko darstellt) oder eine zentrale Ziehung der zu kontrollierenden Betriebe ausgeschlossen werden kann. In Dänemark werden beispielsweise Auflagen aus den FFH- und Vogelschutzrichtlinien, den Grundwasser-, Klärschlamm- und Nitratrichtlinien und der Tierkennzeichnung getrennt kontrolliert. In England, wo bisher Auswahl und Kontrollen stark gebündelt wurden, ist die *Environment Agency* seit Anfang 2007 eine unabhängige Kontrollorganisation um damit in der Lage zu sein, eine gezieltere Risikoauswahl in bezug auf Nitrat, Grundwasser und Klärschlamm durchzuführen. Einen weiteren interessanten Ansatz gibt es überdies in Frankreich: Betriebe, die nach dem staatlichen System „*Agriculture Raisonnée*“ zertifiziert sind, werden nicht in die Risikoauswahl mit aufgenommen. Dies ist dadurch gerechtfertigt, dass alle Cross-Compliance-Anforderungen in das Zertifizierungssystem übernommen wurden.

Die Wahrscheinlichkeit für einen Betrieb, im Rahmen einer integrierten Risikoanalyse ausgewählt und dann auch auf eine große Anzahl von Anforderungen kontrolliert zu werden, erhöht sich, je mehr Standards auf ihn anwendbar sind. Dies trifft besonders auf Gemischtbetriebe zu, auch in Fällen, wo die Tierhaltung nur eine sehr geringe Rolle spielen sollte. Die Niederlande versuchen, ein solches Ungleichgewicht zu vermeiden, indem sie auf eine ausgeglichene Repräsentierung der unterschiedlichen Betriebstypen achten. In Frankreich und England sind geographische Kriterien Teil der Risikoanalyse; auf diese

Weise werden bevorzugt Betriebe ausgewählt, die beispielsweise in einem Gebiet mit besonders stark belastetem Grundwasser liegen und für die deshalb ein höheres Risiko vermutet wird.

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung von EU-Fachrecht in einzelnen Ländern bisher teilweise unbefriedigend ausfiel und ein Grund für die Verknüpfung mit den Direktzahlungen war. Fraglich ist jedoch, ob hierdurch eine nachhaltige Verbesserung des Vollzugs erreicht wird. Es ist zu erwarten, dass Cross Compliance durch die Drohung mit erhöhten Sanktionen zu einem höheren Bekanntheitsgrad der fachrechtlichen Standards beigetragen hat. Dazu haben auch die EU-weit vorgeschriebenen Informationsbroschüren zu Cross-Compliance-relevanten Standards sowie die im Aufbau befindlichen Beratungsaktivitäten zur Begleitung von Cross Compliance beigetragen. Die enge Verknüpfung förderrechtlicher Verwaltungsvorgänge mit dem fachrechtlichen Vollzug wird aber mit hohem bürokratischem Aufwand erkaufte. Hinzu kommt, dass die Ressourcen für Cross-Compliance-Kontrollen nicht unbedingt gezielt im Sinne des Fachrechts eingesetzt werden. Breit angelegte und daher wenig zielgerichtete systematische Kontrollen können aber leicht als unangemessenes und ineffektives Verwaltungshandeln verstanden werden und damit den Unmut von Seiten der Landwirte gegenüber Cross Compliance verstärken. Die Akzeptanz fachrechtlicher Standards kann hierdurch gefährdet werden. Letztendlich ist ein wirksamer Vollzug des Fachrechts auch unabhängig von den Direktzahlungen unumgänglich.

7 Empfehlungen

Stärkung des Bewusstseins für Standards und deren Vollzug

Ausgangspunkt für eine Verbesserung der Einhaltung von Standards ist die Verbreitung von Informationen über Standards und deren Begründung. Der Druck aufgrund der Sanktionsandrohung von Cross Compliance, sich verstärkt mit Produktionsauflagen und Standards zu beschäftigen, kann dann konstruktiv genutzt werden, wenn Auflagen inhaltlich begründet, die Gefahrenpotentiale bei Nichteinhaltung verdeutlicht, Hilfen zur Selbstüberprüfung verfügbar gemacht und für Problemfälle Wege zur Einhaltung aufgezeigt werden. Dadurch wird eine eigenständige Auseinandersetzung mit den hinter den Einzelaufgaben stehenden Zielen gefördert. Bei der Weiterentwicklung der technischen Informationen zu Cross-Compliance-relevanten Regelungen in den Informationsbroschüren sollten diese Aspekte berücksichtigt und Information zur inhaltlichen Begründung der Auflagen bereitgestellt werden.

Gezielte Kontrollen

Bei der Umsetzung von Cross Compliance besteht die Gefahr einer reinen „Abarbeitung“ von EU-Anforderungen, begleitet von einem bedeutenden administrativen Aufwand und Unmut unter den Landwirten, ohne zusätzliche Wirkungen bei der Umsetzung von Minimumstandards und der Durchsetzung von Fachrecht zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist der Grad der Integration und Bündelung fachlich unterschiedlicher Kontrollen kritisch zu hinterfragen, da eine Bündelung auf Kosten der Zielgerichtetheit gehen kann. Solange die Anforderungen nach Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003 Teil von Cross Compliance sind, sollten die **EU-Vorgaben zur Kontrollrate** und vor allem betreffend der Auflage, alle Anforderungen in der Verantwortung einer Kontrollbehörde auf einmal prüfen zu müssen, **flexibler gestaltet** werden. So sollte es den einzelnen Behörden überlassen werden, auf welchen Betrieben sie zu welchem Zeitpunkt welche Anforderungen prüfen (ein Ansatz, der im Fall von Baden-Württemberg von der EU-Kommission leider kritisiert wurde) und auf welchen Bereich sie ein besonderes Augenmerk legen. Dies erfordert eine **weniger integrierte Risikoauswahl** und zieht mehr, aber gezieltere und zeitlich weniger aufwändige Kontrollen nach sich. Jedoch könnten so die oben beschriebenen Kontrollen von Standards auf Betrieben, die wegen eines ganz anderen Risikos ausgewählt wurden, reduziert werden und andererseits eine gezieltere Auswahl getroffen werden. Durch den Abgleich der bei der Risikoanalyse ausgewählten Betriebe sollte eine mehrfache Kontrolle im selben Jahr durch unterschiedliche Kontrollbehörden soweit möglich vermieden werden. Es wäre auch für Landwirte eher nachvollziehbar, wegen eines objektiv bestehenden höheren Risikos in einzelnen Bereichen (häufiger) kontrolliert zu werden als in Bereichen, die für ihren Betrieb eher unbedeutend sind oder in den Vorjahreskontrollen ohnehin eine hundertprozentige Einhaltung ergeben haben. Dabei ist auch zu überlegen, inwieweit nach bestimmten Kriterien **zertifizierte Betriebe** einem **geringeren Kontrollrisiko** ausgesetzt werden können. Ein zufällig ausgewählter Anteil sollte jedoch

immer Bestandteil der verwendeten Stichproben sein. Nur für die zufällig ausgewählten Betriebe ist eine breiter angelegte, systematische Kontrolle sinnvoll, soweit dem nicht die Zeitpunkt-Abhängigkeit von Kontrollindikatoren entgegen steht.

Anrechenbarkeit von Fachrechtskontrollen verbessern

Da Cross Compliance nicht darauf ausgerichtet ist, fachrechtlichen Vollzug durch die Fachbehörden komplett zu ersetzen, sollte darüber nachgedacht werden, bestehende Fachrechtskontrollen auf die erforderlichen Kontrollraten für Cross Compliance anzurechnen. Dies hätte den Vorteil, dass der fachrechtliche Vollzug gestärkt und nicht potentiell abgebaut oder inhaltlich vereinfacht wird. Angesichts des Kontrollaufwands für Fachrechts- und Cross-Compliance-Kontrollen gibt es in einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen Überlegungen, Fachrechtskontrollen abzubauen. Dies würde bedeuten, dass Fachrechtskontrollen durch stark gebündelte Cross-Compliance-Kontrollen teilweise ersetzt werden. Die Durchführung der Cross-Compliance-Kontrolle durch eine Vielzahl von Fachbehörden führt zu einer höheren Kontrollrate und einem größeren Koordinationsbedarf. Dieser Mehraufwand kann jedoch durch eine fachlich stärker zielgerichtete Vorgehensweise gerechtfertigt sein, setzt jedoch eine entsprechend hohe Qualität der Fachrechtskontrollen voraus.

Fachrechtskontrollen beziehen sich im Vergleich zu Cross-Compliance-Kontrollen weniger stark auf Kontrollindikatoren, die bei systematischen Kontrollen weitgehend Zeitpunkt-unabhängig überprüfbar sind. Anlassbezogene Kontrollen und systematischen Kontrollen weniger zugängliche Merkmale (z. B. stark Zeitpunkt-abhängige Maßnahmen wie Sperrzeiten oder Abstandsauflagen) spielen in Fachrechtskontrollen eine größere Rolle, dabei ist es aber nicht einfach, die Einhaltung von Kontrollquoten sicherzustellen. Um bereits bestehende Anstrengungen der Mitgliedstaaten im fachrechtlichen Vollzug zu stärken, könnten Quoten und Ergebnisse aus Fachrechtskontrollen aus dem jeweiligen Vorjahr auf die notwendigen Kontrollquoten des aktuellen Jahres anrechenbar gemacht werden. Weiterhin sollte geprüft werden, inwieweit die Weitergabe von Antragsdaten an Fachbehörden deren Vollzugsaktivitäten verbessern können.

„Cross checks“ als Bestandteil von Cross Compliance stärken

Der Informationsaustausch zwischen Cross-Compliance- und Fachrechtskontrolle, der z. B. in Deutschland im Rahmen sogenannter „cross checks“ eine wichtige Rolle spielt, kann den fachrechtlichen Vollzug stärken und die Wirkungen von Cross Compliance erhöhen. Die Meldung durch fachrechtliche Kontrollen aufgedeckter Verstöße führt, soweit diese relevant für Cross Compliance sind, zu entsprechenden Abzügen von den Direktzahlungen. Neben der Wirkung der aufgrund von Cross Compliance erhöhten Sanktionen auf den Vollzug spielen auch die stärkere Formalisierung der Risikoauswahl und Kontrolle sowie die Verbesserung der Datengrundlagen für die Ziehung der Kontrollstichproben eine Rolle. Dabei wäre es wünschenswert, Informationen aus den systematischen Cross-

Compliance-Kontrollen und die Datengrundlagen des InVeKoS zur Verbesserung der Risikoauswahl in anderen Kontrollsystemen heranzuziehen. Umgekehrt sollten fachrechtlich relevante Kriterien, z. B. die Abgrenzung von Gebieten mit erhöhtem Belastungsrisiko, Eingang in die meist InVeKoS-basierte Risikoauswahl für Cross Compliance finden.

Cross Compliance und Fachrechtskontrolle können sich in diesem Modell sinnvoll ergänzen. Allerdings lassen die vorliegenden Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten über flankierende Fachrechtskontrollen und die Vorgehensweisen bei „cross checks“ kein Urteil über die aktuelle Umsetzung in der EU zu. Deshalb sollte die Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die EU um Informationen über relevante fachrechtliche Kontrollen außerhalb von Cross Compliance und „cross checks“ ergänzt werden, nicht zuletzt, weil es sich hierbei um wettbewerbsrelevante Fragen des Vollzugs von EU-Recht handelt und daher eine Transparenz in dieser Frage gerade für Mitgliedstaaten mit gut entwickeltem Fachrechtssystem und obligatorischen cross checks von Interesse wäre. Auch die EU-Kommission fordert im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise in ihrem aktuellen Bericht über Cross Compliance eine Weiterverfolgung aller außerhalb der systematischen Cross-Compliance-Kontrollen aufgedeckten relevanten Verstöße (EC, 2007)²⁶.

Auf EU-Ebene Klarheit bezüglich der Erhöhung der Kontrollstichprobe schaffen

Die EU-Vorgaben ermutigen die Mitgliedstaaten nicht, durch eine optimierte Risikoanalyse gezielt die problematischen Betriebe auszuwählen, da eine hohe Rate von Verstößen zwangsläufig eine erhöhte Kontrollrate im Folgejahr nach sich zieht. Hier wäre es sinnvoller, grundsätzlich nur die Verstöße innerhalb der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Betriebe zugrunde zu legen. Allerdings ergibt sich bei einer geringen Fallzahl ein statistisches Problem, dem durch die Zusammenführung von Daten mehrerer Jahre und aus verschiedenen Regionen begegnet werden kann. Im Falle geringer Verstößraten und insoweit dem nicht Gründe der Risikovorsorge entgegenstehen, sollte es auch die Möglichkeit geben, die Kontrollrate bei einem sehr geringem Anteil an Verstößen abzusenken.

Aus strategischen Gründen gegenüber den Unternehmen Intransparenz bezüglich der tatsächlichen Größe der Kontrollstichprobe und des Umfangs der jeweils bearbeiteten Prüfindikatoren belassen

Eine aus politischen Gründen attraktiv erscheinende Ankündigung einer geringen Kontrollrate zur „Vereinfachung“ von Kontrollen steht in Diskrepanz zur ökonomischen Theorie, nach der die Unsicherheit über das zu erwartende Kontroll- und Aufdeckungsrisiko einen wichtigen Faktor darstellt. Schafft der Staat hier eine große Transparenz über die zu erwartende Kontrolldichte und die jeweils angewendeten Prüfparameter, gibt er diese kos-

²⁶ Vgl. Anhang: Beschlüsse zur Verbesserung des Cross-Compliance-Systems vom 11. Juni 2007.

tenlose Möglichkeit, die Einhaltung von Standards zu erhöhen, aus der Hand. Für die Mitgliedstaaten sollte vor diesem Hintergrund ausreichend Flexibilität geschaffen werden, die Kontrollraten aus inhaltlichen (siehe vorheriger Absatz) oder strategischen Gründen zu variieren. Eine wichtige Rolle spielen hier auch Anlasskontrollen im Rahmen des fachrechtlichen Vollzugs und die Nutzung der Kontrollergebnisse im Cross-Compliance-System mit Hilfe von cross checks. Im Gegensatz zur hier empfohlenen „strategischen Intransparenz“ bezüglich der Kontrollintensität und -ausrichtung, die fachlich begründet ja immer wieder neu bestimmt werden sollte, gilt für die Definition von Standards und Prüfparametern das Gebot, höchstmögliche Transparenz zu schaffen. Gleiches gilt für die Auswertung von Kontrollresultaten hinsichtlich Schwachstellen bei der Einhaltung und Verbesserungsmöglichkeiten.

Analyse von Verstößen und Weiterentwicklung der Risikoanalyse

Die Prüfberichte zu Cross Compliance sollten für eine vertiefte Analyse der genauen Art sowie der Hintergründe von Verstößen genutzt werden (mangelnde Information, hohe Anpassungskosten, technische Umsetzungsprobleme, Ausbildungsstand etc.). Dies kann der Aufdeckung von Schwachstellen in der Informationsvermittlung und betrieblichen Anpassung dienen. Eine breitere Analyse zur Identifizierung bestimmender Faktoren sowie ein überregionaler Erfahrungsaustausch können auch zur Verbesserung der Risikoanalyse beitragen, was Auswahlkriterien und geeignete Kontrollgruppen betrifft. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse sollten auch für die Verbesserung des fachrechtlichen Vollzugs genutzt werden.

Ermessensspielräume und Bagatellgrenzen

In England besteht die Möglichkeit, bei definierten unerheblichen Verstößen Verwarnungen auszusprechen. Dieser Ansatz scheint von der Kommission akzeptiert zu sein und könnte auch von anderen Ländern aufgegriffen werden, besonders im Bereich der Tierkennzeichnung, auf den der ganz überwiegende Teil der Verstöße zurückzuführen ist. Diesbezüglich sollte über eine **Einführung von Bagatellgrenzen** mit einer EU-einheitlichen Festlegung von Kriterien zur Abgrenzung von „unerheblichen Verstößen“ nachgedacht werden. Weiterhin sollte geprüft werden, ob im Fall von Erstverstößen statt einer Sanktion durch Direktzahlungskürzung auch eine Beratungspflicht als Instrument eingesetzt werden kann. Die Europäische Kommission empfiehlt inzwischen eine Einführung derartiger Bagatellgrenzen (EC, 2007)²⁷.

²⁷ Vgl. Anhang: Beschlüsse zur Verbesserung des Cross-Compliance-Systems vom 11. Juni 2007.

Im Rahmen von Cross-Compliance-Sanktionen einbehaltene Direktzahlungen für technische Hilfe verwenden

Die verhängten Sanktionen verbleiben nur zu einem geringen Teil im jeweiligen EU-Mitgliedstaat. Dadurch entsteht implizit ein Anreiz, Sanktionen möglichst gering zu halten, um den Rückfluss von Mitteln an die EU zu limitieren. Stattdessen sollten einbehaltene Direktzahlungen zweckgebunden im Sinne einer technischen Hilfe zur Umsetzung von Cross Compliance, also für Information, Beratung und Kontrolle zur Verfügung gestellt werden.

Harmonisierung von Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“

Die von den Ländern verlangten Anforderungen spiegeln verständlicherweise regionale Bedingungen wider, jedoch wäre teilweise eine gewisse **Harmonisierung** zwischen den Mitgliedstaaten wünschenswert. Während gebietsspezifische Auflagen besser über andere Instrumente durchgesetzt werden (da die Direktzahlungen in keiner Weise einen unterschiedlichen Aufwand durch derartige Standards berücksichtigen), eignet sich Cross Compliance zur Umsetzung flächendeckender Minimalauflagen. Ein sinnvoller Minimalstandard für eine horizontale Umsetzung, der bisher nur von wenigen Ländern verlangt wird, betrifft die **Erhaltung von bestehenden Landschaftselementen**. Dies könnte beispielsweise auch die **Erhaltung von artenreichem Dauergrünland** beinhalten. Hier ist eine Festlegung von Auflagen in allen Ländern zu fordern, zumal diese Anforderung Bestandteil von Anhang IV ist. Dies könnte dazu beitragen, im Sinne der Biodiversitätskonvention einen gewissen Status Quo von bestehenden Habitaten zumindest zu erhalten.

Kontrolle von Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ durch Fernerkundung

Die flächenbezogenen Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ lassen sich im Vergleich zu den sehr unterschiedlichen fachrechtlichen Standards besser mit entkoppelten, flächenbezogenen Direktzahlungen verknüpfen. Dies gilt insbesondere für Auflagen, die sich innerhalb des InVeKoS verwalten und mit Hilfe von Fernerkundungsdaten überprüfen lassen. GLÖZ-Standards sollten daher entsprechend der technischen Kontrollierbarkeit definiert werden.

Flexible Auslegung der Anforderungen zur Mindestpflege

Im Falle von Konflikten mit Naturschutzzielen sollte EU-weit Klarheit über Möglichkeiten und Grenzen einer flexibleren Auslegung der **Anforderungen zur Mindestpflege** geschaffen werden. Verwiesen sie auf den dänischen Ansatz der „*nature areas*“, der dort eine Verbuschung zulässt, wo sie keine negativen Auswirkungen hat. Dies würde auch Hemmschwellen für eine sehr extensive Beweidung marginaler Grünlandflächen senken (halboffene Weidelandschaften). Bestehende Öffnungsklauseln sollten auch den Aspekt

der Kontrollierbarkeit mittels Fernerkundung einbeziehen, z. B. durch die Festlegung von tolerierbaren Flächenanteilen mit Sukzession.

Ausblick: Langfristige Weiterentwicklung von Cross Compliance

Cross Compliance ist untrennbar mit dem künftigen Schicksal der Direktzahlungen verbunden. Es ist davon auszugehen, dass dies auch umgekehrt gilt: eine Abschaffung von Cross Compliance unter Beibehaltung der Direktzahlungen dürfte unrealistisch sein. Für die Zeit nach 2013 stellt sich daher in erster Linie die Frage, ob die Direktzahlungen an die Landwirtschaft aufrecht erhalten und wie sie ausgestaltet werden sollen. Bei Abschaffung der Direktzahlungen stellt sich die Frage nach der Weiterentwicklung von Cross Compliance nicht. Im Falle einer substantiellen Kürzung ist ein möglicher strategischer Verzicht durch Betriebe, die von Cross-Compliance-Auflagen besonders betroffen sind, und somit die Frage nach der Wirksamkeit von Cross Compliance neu zu prüfen.

Bezüglich der Weiterentwicklung des Fachrechts und des fachrechtlichen Vollzugs ist vor diesem Hintergrund in jedem Fall zu fordern, das Fachrecht und den Vollzug möglichst unabhängig von Cross Compliance zu stärken und auf Grundlage der Erkenntnisse, die sich durch die Umsetzung von Cross Compliance gewinnen lassen, zu optimieren. Dies bezieht sich keineswegs nur auf die Optimierung von Kontrolle und Sanktionen, sondern insbesondere auf Fragen der Kommunikation und Begründung von Standards, der Auswahl von Prüf- und Zielindikatoren, und die Unterstützung von betrieblichen Anpassungen.

Wenn die Direktzahlungen als reduzierte, flächenbezogene Beihilfen aufrechterhalten werden, wovon auszugehen ist, ist zunächst zu fragen, ob das Hauptziel weiterhin einkommenspolitisch definiert sein soll oder welche anderen Ziele verfolgt werden sollen. Werden die Direktzahlungen dagegen drastisch gekürzt, ist ein zu den fachrechtlichen Kontrollen paralleles Kontrollsystem kaum mehr zu rechtfertigen. Horizontal wirkende Minimumstandards für einen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ sollten weiterhin Cross-Compliance-relevant bleiben. Sie sollten hinsichtlich wirksamer Auflagen überprüft und gegebenenfalls ergänzt werden.

Ein Schritt in diese Richtung wäre die Verpflichtung, einen Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebes als „**ökologische Ausgleichsfläche**“ (z. B. Hecken, Randstreifen, Buntbrachen, artenreiches Grünland) auszuweisen, wie es die Schweiz im Rahmen ihres Cross-Compliance-Ansatzes (des „Ökologischen Leistungsausgleichs“) erfolgreich umsetzt (NITSCH und OSTERBURG, 2005). Ein derartiger Ansatz würde nicht, wie im Fall von verpflichtenden Pufferstreifen an Wasserläufen oder Hecken, Landwirte in strukturreichen Gebieten benachteiligen, sondern eine wirkliche Mindestanforderung für die gesamte Agrarfläche bedeuten und so konzipiert sein, dass in strukturarmen Gebieten neue „Ausgleichsflächen“ geschaffen werden müssten. Die Pflege und die Erhöhung der

Qualität solcher Flächen könnten wie in der Schweiz über Agrarumweltprogramme zusätzlich gefördert werden. Die Einführung zusätzlicher Standards ist nicht populär (sie könnten in der Tat besser gerechtfertigt werden, wenn weniger Anforderungen aus Anhang III für Cross Compliance relevant wären), könnte aber deutliche Fortschritte für die Berücksichtigung von Biodiversitätszielen in der weiteren Agrarlandschaft bedeuten.

Literatur

- BRIEMLE G (2005): Effekte einer Grünland-Mindestpflege nach "Cross-Compliance". Berichte über Landwirtschaft Bd. 86 (3): 376-387
- BÜLTMANN A, WÄTZOLD F (2002): Der Vollzug von Umweltrecht in Deutschland. Ökonomische Analysen und Fallstudien. Metropolis-Verlag, Marburg
- EUROPEAN COMMISSION (2007): Report from the Commission to the Council on the application on the system of cross-compliance. COM(2007) 147 final
- LATACZ-LOHMANN U, BUCKWELL AE (1998): Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance“. Agrarwirtschaft 47 (1998) Heft 11: 429-431
- LIPPERT C (2002): Zur Ökonomik der Kontrollmaßnahmen bei Lebensmitteln und Futtermitteln. In: Agrarwirtschaft, Band 51, Heft 3, 2002, S. 142-155
- NITSCH H (2006): Administrative arrangements for cross compliance. A research paper of the Cross Compliance Network [online]
< www.ieep.eu/projectMiniSites/crosscompliancenenetworkproj/reports.php>
- NITSCH H, OSTERBURG B (2005): Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse. Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft, handelnd durch das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bern, Schweiz
- NITSCH H, OSTERBURG B (2007): Efficiency of cross compliance controls – administrative costs and targeting. A research paper of the Cross Compliance Network [online]
<www.ieep.eu/projectMiniSites/crosscompliancenenetworkproj/reports.php>
- WEBSTER P, WILLIAMS N (2001): Environmental Cross Compliance – Panacea or Placebo? 13th international IFMA Congress of Farm Management, 8.-13.Juli 2001

Anhang: Beschlüsse zur Verbesserung des Cross-Compliance-Systems vom 11. Juni 2007

([online] http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/crosscom/index_de.htm)

Am 11. Juni 2007 beschloss die Landwirtschaftsminister der EU in Anlehnung an den Report der Kommission (EC, 2007) leichte Änderungen zur Verbesserung und Vereinfachung des Cross-Compliance-Systems, die auf den Vorschlägen der Europäischen Kommission vom März 2007 aufbauen. Der Vorschlag soll nicht zu einer Verwässerung des Cross-Compliance-Konzepts führen, sondern den bisherigen Erfahrungen Rechnung tragen, damit die Regelung noch weiter verbessert werden kann. Aufbauend auf diesen Beschluss wird die Kommission die für die Umsetzung erforderlichen Änderungen an den Rechtsvorschriften ausarbeiten.

Die beschlossenen Änderungen betreffen einen Teil der in Abschnitt 7 dargestellten Empfehlungen. Eine detaillierte Analyse soll zu einem späteren Zeitpunkt auf Basis der geänderten Rechtsvorschriften erfolgen und wurde daher nicht mehr in den vorliegenden, Anfang Juni fertig gestellten Arbeitsbericht aufgenommen.

Die Änderungen im Einzelnen (im Wortlaut der oben angegebenen Online-Quelle):

- *„Den Mitgliedstaaten soll erlaubt werden, Verstöße, die nicht zur Mindestkürzung führen, nicht zu verfolgen. Der betreffende Landwirt sollte jedoch ein Warnschreiben erhalten, und die Angelegenheit ist weiterzuverfolgen.*
- *Außerdem wird vorgeschlagen, eine De-minimis-Regel festzulegen, nach der bei Sanktionen unter 50 EUR keine Kürzungen vorgenommen werden. Auch in diesem Fall würde ein Warnschreiben geschickt und die Angelegenheit weiterverfolgt.*
- *Die Kommission plant die Einführung eines einheitlichen Kontrollsatzes von mindestens 1 % für Vor-Ort-Kontrollen auf Einhaltung der Cross-Compliance.*
- *In Fällen, in denen bei den Kontrollen ein erheblicher Grad an Verstößen festgestellt wurde, wird die Zahl der Kontrollen erhöht. Bei diesen zusätzlichen Kontrollen sollen in Zukunft allerdings schwerpunktmäßig die Risikobereiche und nicht, wie es zurzeit der Fall ist, die Einhaltung aller Standards untersucht werden.*
- *Die Kommission wird die Möglichkeit schaffen, dass die Kontrollen bis zu 14 Tage im Voraus angemeldet werden, sofern ihr Zweck hierdurch nicht gefährdet wird. Kontrollen, die Futter- und Lebensmittel, Tiergesundheit und Tierschutz sowie die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren betreffen, werden weiterhin unangemeldet durchgeführt.*

- *Die einzelstaatlichen Behörden müssen die optimale Zeit im Jahr für die Kontrolle der meisten Verpflichtungen festlegen. Dabei ist sicherzustellen, dass die Kontrollregelung alle Verpflichtungen erfasst.*
- *Die Kontrollen müssen nur auf der Hälfte der Parzellen vorgenommen werden, nicht im gesamten Betrieb.*
- *Die Landwirte müssen den Kontrollbericht spätestens drei Monate nach den Kontrollen erhalten.*
- *Die Auswahl der Stichprobe für die Kontrolle wird verbessert, indem ein Zufallselement einbezogen wird.*
- *Die Kommission wird präzisieren, welche Informationen die Mitgliedstaaten den Landwirten übermitteln müssen.*
- *Es wird vorgeschlagen, die so genannte "Zehnmonatsregel" zu vereinfachen, nach der die Betriebsprämienregelung nur dann greift, wenn die betreffenden Parzellen den Landwirten in dem betreffenden Jahr mindestens zehn Monate zur Verfügung standen.*
- *Die neuen Mitgliedstaaten, die die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwenden, müssen die Grundanforderungen an die Betriebsführung ab 2009 umsetzen. Hierzu wird eine gestaffelte Einführung über einen Zeitraum von drei Jahren vorgeschlagen. Für Bulgarien und Rumänien würde dieser Zeitraum 2012 beginnen.“*