

Agrarreform für Naturschützer



**Chancen und Risiken der Reform
der Gemeinsamen Agrarpolitik
für den Naturschutz**



Impressum

© Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V. (DVL)
NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

DVL

Feuchtwanger Straße 38
91522 Ansbach
Telefon: 0981 / 4653-3540
E-Mail: info@lpv.de
Internet: www.lpv.de und www.reginet.de

NABU

Invalidenstraße 112
10115 Berlin
Telefon: 030 / 28 49 84-0
E-Mail: NABU@NABU.de
Internet: www.NABU.de

- Text:** Bernhard Osterburg, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Institut für ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig
- Redaktion:** Wolfram Güthler (DVL), Florian Schöne (NABU)
- Layout:** Christine Kuchem (www.ck-grafik-design.de)
- Druck:** Warlich-Druck Meckenheim 2/2005. Gedruckt auf Kreuser Lenza Top Recycling.
- Bezug:** Einzel Exemplare dieser Broschüre erhalten Sie gegen sieben Briefmarken à 55 Cent beim DVL sowie beim NABU-Infoversand, 53223 Bonn.
- Bildnachweis:** BLE, Bonn/Foto: Dominic Menzler (Titelseite „Steinkäuze“, S. 6, 7, 29, 34 „Kornprüfung“, 40); BLE, Bonn/Foto: Thomas Stephan (Umschlag und Innenseiten: Hintergrundbild, S. 3, 4, 8, 11, 16, 17, 21, 28, 34-35 „Weizen“); Ch. Kuchem (S. 10, 31); R. Oppermann (Titelseite „Wanderer“, S. 36); G. Ostermann (Titelseite „Landschaften“, S. 5, 15, 41); A. Krismann (S. 20)
- 1. Auflage:** Februar 2005



Die Erstellung und Veröffentlichung dieser Broschüre wurde gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Die Broschüre gibt die Auffassung und Meinung der Zuwendungsempfänger wider und muss nicht mit der Auffassung der Förderer übereinstimmen.

Agrarreform für Naturschützer



Inhalt

Vorwort	5
1 Einleitung	6
2 Überblick über die EU-Agrarreform	8
2.1 Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	8
2.2 Die zunehmende Bedeutung von Direktzahlungen in der ersten Säule.....	9
2.3 Die EU-Agrarreform 2003: Vorgaben auf EU-Ebene.....	9
3 Umsetzung der Reform in Deutschland	10
3.1 Entkopplung.....	11
3.2 Wirkungen der Entkopplung auf Produktion und Flächennutzung.....	11
3.3 Wirkungen der Entkopplung auf landwirtschaftliche Einkommen.....	12
3.4 Das deutsche Kombimodell: Betriebs- und Regionalprämien.....	13
3.5 Werden alle beihilfeberechtigten Flächen im Mai 2005 gemeldet?.....	15
3.6 Zahlungsansprüche können wandern.....	16
3.7 Cross Compliance – Einhaltung von Mindeststandards.....	17
3.8 Modulation – mehr Mittel für die zweite Säule.....	20
4 Für den Naturschutz relevante Reformelemente im Detail	21
4.1 Zahlungsansprüche und ihre formalen Anforderungen.....	22
4.2 Pachtverhältnisse und Zahlungsansprüche.....	29
4.3 Für den Arten- und Biotopschutz relevante Cross Compliance Standards.....	31
4.4 Auswirkungen der Reform auf Agrarumweltmaßnahmen.....	34
5 Chancen und Risiken der Reform aus Naturschutzsicht	40
5.1 Analyse.....	40
5.2 Handlungsempfehlungen aus Sicht von DVL und NABU.....	42
5.3 Schlussbemerkung.....	46
6 Europäische und nationale Vorschriften zur GAP-Reform	47





Vorwort

Ein Jahr nach Verabschiedung der Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform haben Bundestag und Bundesrat im Juli 2004 dem Gesetz zur Umsetzung der Reform in Deutschland zugestimmt und so einen grundlegenden Kurswechsel in der Agrarpolitik möglich gemacht. Die seit Januar 2005 geltende Entkopplung der Beihilfen von der Produktion und die Einführung eines an Umwelt-Mindeststandards geknüpften Prämienrechts haben weitreichende Konsequenzen für die Landwirtschaft und den Naturschutz in Deutschland.

Bislang herrscht jedoch sowohl bezüglich zentraler Grundzüge der Umsetzung der Agrarreform in Deutschland als auch im Hinblick auf wesentliche Details oftmals ein breites Nichtwissen im behördlichen wie im ehrenamtlichen Naturschutz. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass die Agrarreform ein sehr komplexes Thema ist und viele wesentliche Details erst durch Durchführungsverordnungen in jüngster Zeit festgelegt wurden. Aus Sicht von DVL und NABU bietet die Reform allerdings zahlreiche Chancen für eine naturverträglichere Landwirtschaft. Es ist daher für Naturschützer und Landschaftspfleger sehr zu empfehlen, sich mit diesem Thema intensiver zu beschäftigen.

Diese Broschüre will über die wesentlichen Elemente der EU-Agrarreform informieren, und damit Schlagwörter wie „Cross Compliance“ und „Entkopplung“ verständlich machen. Ziel ist es, die Chancen und Risiken aufzuzeigen, die mit der Umsetzung der Agrarreform für Natur und Landschaft in Deutschland verbunden sind. Gerade auf regionaler Ebene sind nach Überzeugung von DVL und NABU erhebliche Möglichkeiten vorhanden, um Naturschutz und Landwirtschaft besser zu integrieren. Mit dieser Broschüre hoffen wir, hierzu konkrete Anregungen zu liefern und Antworten auf die unzähligen Fragen zu geben, die in den letzten Monaten an uns herangetragen wurden.

Ein herzlicher Dank gebührt Bernhard Osterburg, Karin Reiter und Wolfgang Roggendorf von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), die im Auftrag von DVL und NABU den Text der Broschüre erstellt haben. Ihnen fiel die schwierige Aufgabe zu, die sehr komplexen Vorgaben der Agrarreform in verständlicher Form aufzubereiten und dabei den Bezug zu ökologischen Belangen herzustellen. Ein großer Dank gilt auch dem Bundesamt für Naturschutz sowie dem Bundesumweltministerium, die dieses Projekt durch finanzielle und engagierte inhaltliche Unterstützung sehr kurzfristig ermöglicht haben.

Wolfram GÜTHLER
DVL-Geschäftsführer

Florian SCHÖNE
NABU-Agrarreferent



Einleitung

1

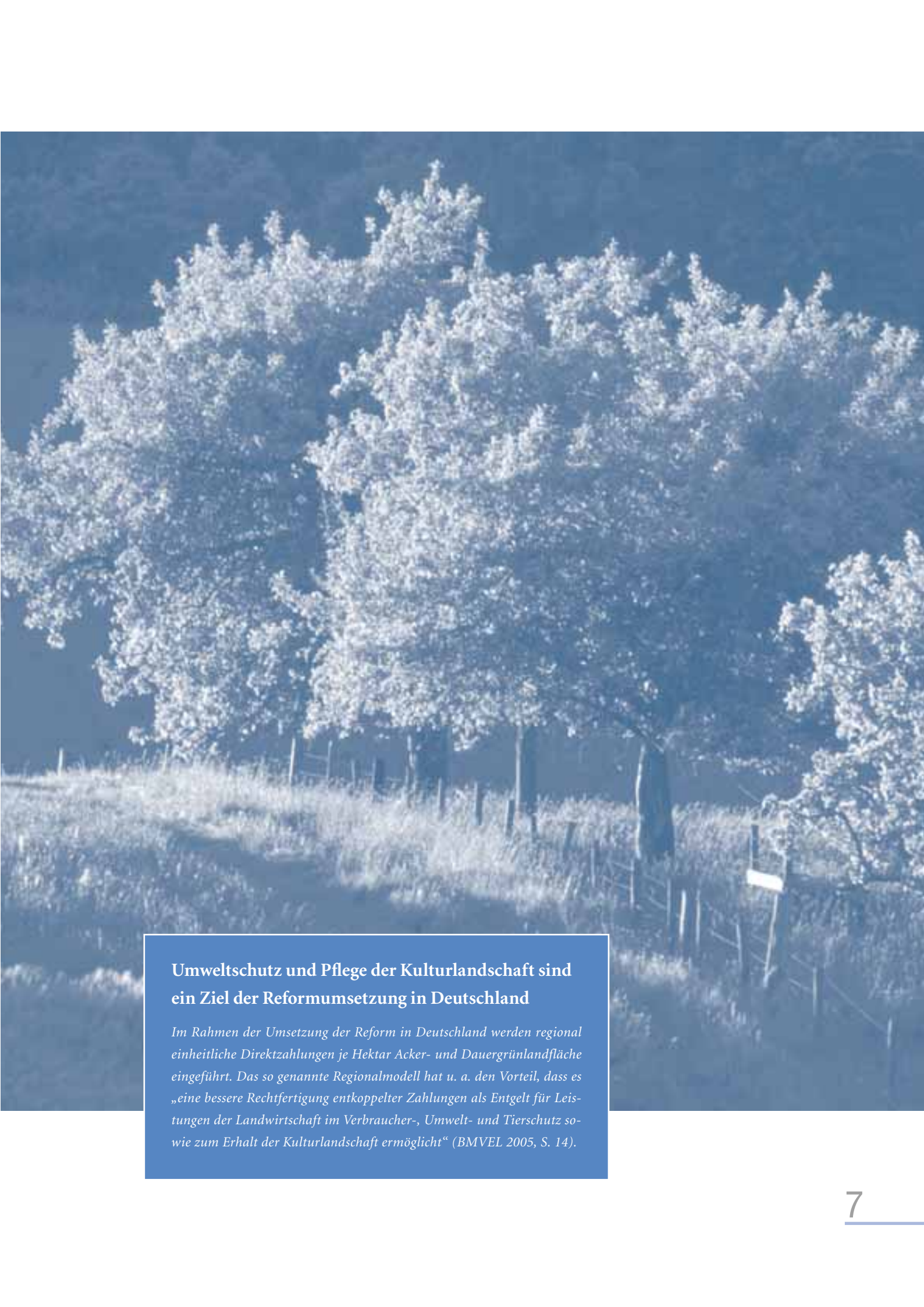
Mit den Luxemburger Beschlüssen zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) vom Juni 2003 wurde der Grundstein für eine grundsätzliche Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik ab dem Jahr 2005 gelegt. Die Reform wird die künftige landwirtschaftliche Flächennutzung maßgeblich beeinflussen. Sie hat damit erhebliche Auswirkungen auf die Zukunft unserer Kulturlandschaft und die Artenvielfalt. Ausgestaltung und Umsetzung der Reform bieten viele Chancen, aber auch Risiken für die Erreichung von Naturschutzziele in der Agrarlandschaft.

Ziel dieser Broschüre ist es, wichtige Elemente der Reform vorzustellen, Chancen und mögliche Probleme für den Naturschutz in der Agrarlandschaft herauszuarbeiten sowie Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, insbesondere auch für die praktische Naturschutzarbeit mit Landwirten. Viele Chancen der Reform für den Naturschutz hängen von der raschen Klärung offener Fragen und einer schnellen Informationsverbreitung für die Naturschutzarbeit vor Ort ab. Die Broschüre richtet sich in erster Linie an Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Verbänden und Stiftungen, die für Naturschutz und Landschaftspflege tätig sind. Da Aspekte des Naturschutzes im Vordergrund stehen, wird kein Anspruch auf eine umfassende oder abschließende Analyse der gesamten Agrarreform erhoben. Einen detaillierteren Überblick über die Grundsätze aller Reformelemente erhält der Leser in der Broschüre des Bundesministeriums

für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft „Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland“ (im Internet unter <http://www.verbraucherministerium.de>). Weitere Darstellungen finden sich auch auf den Internetseiten vieler Länderagrarministerien.

Viele im Ermessen der Länderverwaltungen liegende Detailfragen zur Umsetzung befinden sich derzeit noch in der Diskussion. Deshalb können in dieser Broschüre keine verbindlichen Informationen zu den rechtlichen und verwaltungstechnischen Details der Reformumsetzung gegeben werden. In noch offenen Fragen sollte eine Abstimmung zwischen Agrar- und Naturschutzverwaltungen auf Ebene der Bundesländer zur Klärung beitragen.

In den nachfolgenden Kapiteln 2 und 3 werden die zentralen Elemente der Agrarreform und ihre Umsetzung in Deutschland vorgestellt. Dieser Textteil richtet sich an diejenigen Leser, die sich erstmals mit der Reform befassen und kann daher von Lesern übersprungen werden, die sich bereits mit der Reform vertraut gemacht haben. In Kapitel 4 werden einige für den Naturschutz besonders wichtige Elemente der Reform und Zusammenhänge mit den Agrarumweltmaßnahmen dargestellt. Abschließend werden Chancen und Risiken der neuen Agrarpolitik für den Naturschutz zusammenfassend diskutiert und die jeweiligen Handlungsfelder und Lösungsschritte benannt.



Umweltschutz und Pflege der Kulturlandschaft sind ein Ziel der Reformumsetzung in Deutschland

Im Rahmen der Umsetzung der Reform in Deutschland werden regional einheitliche Direktzahlungen je Hektar Acker- und Dauergrünlandfläche eingeführt. Das so genannte Regionalmodell hat u. a. den Vorteil, dass es „eine bessere Rechtfertigung entkoppelter Zahlungen als Entgelt für Leistungen der Landwirtschaft im Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz sowie zum Erhalt der Kulturlandschaft ermöglicht“ (BMVEL 2005, S. 14).



Überblick über die EU-Agrarreform

2

Die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist nur vor dem Hintergrund der bisherigen Agrarpolitik zu verstehen. Daher sollen zunächst einige grundlegende Merkmale dieser Politik beschrieben werden.

2.1 Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die politischen Rahmenbedingungen für den deutschen Agrarsektor und damit für die landwirtschaftliche Flächennutzung werden maßgeblich durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU gesetzt. Die EU-Agrarpolitik wird auf Grundlage gemeinsamer Beschlüsse aller Mitgliedstaaten weiterentwickelt. Die Markt- und Preispolitik, die so genannte erste Säule der GAP, lässt für Deutschland einen relativ geringen Handlungsspielraum bei der Umsetzung der EU-Verordnungen zu. Hierunter fallen Instrumente zur Preisstützung und die Direktzahlungen

an landwirtschaftliche Betriebe. Umwelt- und strukturelle Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, der so genannten zweiten Säule der GAP, umfassen einen größeren nationalen Ausgestaltungsspielraum. Im Gegensatz zu Maßnahmen der ersten Säule, die vollständig aus EU-Mitteln finanziert werden, erfordern Maßnahmen der zweiten Säule eine nationale Kofinanzierung. Bekanntestes Beispiel für Maßnahmen der zweiten Säule sind die von der EU kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Länder.

Erste und zweite Säule der EU-Agrarpolitik



2.2 Die zunehmende Bedeutung von Direktzahlungen in der ersten Säule

Im Mittelpunkt der GAP steht bis heute die Markt- und Preispolitik. In diesem Rahmen stellte die Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte lange Zeit das dominante Instrument dar. Seit der Agrarreform im Jahr 1992 und verstärkt seit der im Jahr 1999 beschlossenen Agrarreform „Agenda 2000“ haben sich Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe zu einem zentralen agrarpolitischen Instrument entwickelt. Aus EU-Mitteln finanzierte Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe wurden zur Kompensation des Abbaus von Preisstützungen eingeführt. Im Ackerbau wurden flächenbezogene Zahlungen für die prämierten Ackerkulturen Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen gewährt. Ebenso gab es Prämien für die Stilllegung von Ackerflächen bzw. den Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen. Da für jeden Hektar prämierten Ackerlandes eine Direktzahlung gewährt wurde, war bis zum Jahr 2004 die Nutzungsaufgabe im Ackerbau auch auf sehr ertragsschwachen Standorten nicht relevant. Damit blieben auch schlecht bewirtschaftbare, häufig ökologisch wertvolle Ackerstandorte, z.B. auf mageren Sand- und Kalkböden, in Nutzung. Ackerland konnte zwar verstärkt stillgelegt werden, der Stilllegungssatz durfte aber 33 % der prämierten Ackerfläche eines Betriebes nicht überschreiten.

Für Grünland sowie Feld- und Klee gras wurden keine flächenbezogenen Direktzahlungen aus der ersten Säule gewährt. Aus dieser Benachteiligung im Vergleich z. B. zum Maisanbau resultierte von Seiten des Naturschutzes heftige Kritik. Mit Ausnahme von Mais wurden Futterflächen nur indirekt durch Tierprämien, beispielsweise für Mutterkühe und Mutterschafe, gefördert, seit der „Agenda 2000“ auch durch Schlachtprämien für Rinder. Voraussetzung für den Erhalt von Tierprämien war der Nachweis einer bestimmten Futterfläche pro Großvieheinheit. Auch die agrarpolitische Stützung hoher Milch- und Rindfleischpreise hat die Grünlandnutzung indirekt gestärkt. Da die agrarpolitischen Instrumente der ersten Säule jedoch nur indirekt auf die Grünlandnutzung wirkten, war trotz hoher Stützung eine Nutzungsaufgabe von unrentablen, nicht für die Erzielung von Tierprämien relevanten Grünlandflächen in Teilen zu verzeichnen. Dieser Entwicklung wirkten vielerorts die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen gewährten, flächenbezogenen Grünlandprämien entgegen. Für umgebrochenes Dauergrünland wurden i.d.R. keine Direktzahlungen für Ackerkulturen gewährt. Dadurch wurde die Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerland zumindest in den letzten Jahren stark eingeschränkt.

2.3 Die EU-Agrarreform 2003: Vorgaben auf EU-Ebene

Die Agrarreform, die im Juni 2003 vor dem Hintergrund der Zwischenbewertung der Agenda 2000, der EU-Osterweiterung und der WTO-Verhandlungen beschlossen wurde, enthält als Kernelemente die **Entkopplung** der Direktzahlungen von der Agrarproduktion und die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz („**Cross Compliance**“). Die Mitgliedstaaten erhielten weitreichende Spielräume bei der Umsetzung der Reform. Relevante Änderungen der Preisstützung betreffen die Abschaffung der Roggenintervention (staatlicher Aufkauf zu Mindestpreisen) und die Reform der Milchmarktordnung. Die Aufhebung der Roggenin-

tervention wird deutliche Produktionsrückgänge dieser Getreideart mit sich bringen und zur Schwächung des extensiven Ackerbaus auf marginalen Standorten führen. Im Zuge der Reform der Milchmarktordnung entstehen erhebliche Milchpreissrückgänge, die allerdings durch entkoppelte Direktzahlungen an die Milchproduzenten teilweise kompensiert werden. Neben der Kürzung der Direktzahlungen der ersten Säule zugunsten der Aufstockung der Mittel für Maßnahmen der zweiten Säule („**Modulation**“) können die Direktzahlungen künftig auch gekürzt werden, wenn die finanzielle Obergrenze des EU-Agrarhaushalts überschritten wird („**finanzielle Disziplin**“).



Umsetzung der Reform in Deutschland

3

Im Folgenden wird die beschlossene Umsetzung in Deutschland beschrieben. Dabei werden auch einige allgemeingültige Vorgaben der EU näher erläutert.

Elemente der EU-Agrarreform 2003

Entkopplung	Produktionsunabhängige Betriebsprämien lösen bisherige Flächen- und Tierprämien der 1. Säule ab Betriebsflächen können bis zu 100 % stillgelegt werden, Mindeststandards sind aber einzuhalten Fortführung der Tierhaltung ist nicht notwendig.
Umsetzung in Deutschland: Prämienmodell	<ul style="list-style-type: none"> • Kombimodell: Regionalprämie Acker (Ackerprämien) und Regionalprämie Dauergrünland (Schlachtprämie und Ergänzungsprämie Rinder, 50% der Extensivierungsprämie) • Betriebsindividuelle Prämie aus Milch- und anderen Tierprämien („Top-up“) • Anpassung im Zeitablauf: Abschmelzen der Top-ups ab 2010, einheitliche Prämien in 2013 • Option für Länder: Wertverhältnis Acker/Grünland um 15 %-Punkte ändern • Flächenbezug für Zuteilung der Zahlungsansprüche (ZA) gemäß Antrag 2005
Regionale Abgrenzung	Regionen für Festlegung der ZA und den ZA-Transfer sind die Bundesländer, Stadtstaaten sind Flächenstaaten zugeordnet; begrenzte Umverteilung zwischen Regionen (<5%)
Zeitpunkt, Optionen für Teilentkopplung	Weitestgehende Entkopplung ab dem 1. Umsetzungsjahr (2005), keine Nutzung der Teilentkopplungsoptionen
Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross Compliance“)	Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung gesetzlicher EU-Standards, an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ der Betriebsflächen und die Erhaltung von Dauergrünland
Modulation	Obligatorische Kürzung der Direktzahlungen um bis zu 5%, Verwendung der Mittel für 2. Säule-Maßnahmen
Marktordnungen: - Ackerbau - Milch	Beibehaltung der Ackerstilllegungsverpflichtung, Aufhebung der Roggenintervention Starke Interventionspreissenkungen, Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation, die spätestens ab 2007 entkoppelt sein müssen; Beibehaltung der Milchquote bis 2014/15
2. Säule	Aufnahme neuer Maßnahmen; keine grundsätzlichen Änderungen in der 2. Säule, aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in der 1. Säule kann aber Anpassungsbedarf entstehen.



3.1 Entkopplung

In Deutschland wurde eine ab dem Jahr 2005 wirksame, weitgehende Entkopplung der Direktzahlungen von der landwirtschaftlichen Produktion beschlossen. Deutschland verzichtete auf die Option, einen Teil der Prämien für Ackerkulturen, Rinder oder Schafe weiterhin an die Produktion zu binden. Bei der Einführung des neuen Systems wird in zwei Schritten vorgegangen:

- Antragstellenden Betriebsinhabern werden Zahlungsansprüche (ZA) als persönliches, übertragbares Prämienrecht zugewiesen, die für den Erhalt der Direktzahlung jährlich „aktiviert“ werden müssen. Ein ZA entspricht einem Hektar der im Jahr 2005 beantragten, beihilfefähigen Fläche. Die Zuweisung von ZA erfolgt einmalig im Jahr 2005. Für Ackerflächenstilllegung werden gesonderte ZA zugeteilt. Antragstermin ist der 17. Mai 2005. Flächen, die nach diesem Zeitpunkt gemeldet werden, erhalten außer in bestimmten, einzelbetrieblichen Härtefällen keine zusätzlichen Zahlungsansprüche.
- Zur jährlichen Aktivierung eines ZA muss die Bewirtschaftung oder Pflege eines Hektars beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche nachgewiesen werden. Dafür ist der Nachweis einer beliebigen beihilfefähigen Agrarfläche ausreichend, unabhängig davon, für welche Fläche der ZA ursprünglich zugeteilt wurde und ob ein ZA im Jahr 2005 für Ackerland oder Dauergrünland gewährt wurde. Lediglich die Zahlungsansprüche für obligatorische Ackerflächenstilllegung können nur durch stillgelegte Ackerfläche aktiviert werden. Die pro ZA gezahlte Direktzahlung, der so genannte Referenzbetrag, wird spätestens bis Ende des jeweiligen Jahres berechnet werden.

Mit der Entkopplung werden tierbezogene Prämien abgeschafft und durch flächenbezogene ZA ersetzt. Da bis zu 100 % der für die Aktivierung nachgewiesenen Fläche stillgelegt werden kann, sind die Direktzahlungen künftig zwar noch an die Fläche gebunden, aber von der Produktion entkoppelt. Ein ZA verfällt und geht an die nationale Reserve zurück, wenn er in drei aufeinander folgenden Jahren nicht genutzt wurde.

3.2 Wirkungen der Entkopplung auf Produktion und Flächennutzung

Die Auswirkungen der Entkopplung der Direktzahlungen sind schwer abschätzbar. Die nachfolgenden Plausibilitätsüberlegungen dienen dazu, die Chancen und Gefahren, die sich für den Naturschutz aus der Agrarreform ergeben können, herauszuarbeiten. Voraussichtlich wird die landwirtschaftliche Nutzung nach Entkopplung der Direktzahlungen in den Fällen aufgegeben, in denen die gekoppelten Direktzahlungen bisher lediglich zur Deckung von Verlusten aus der Produktion beigetragen haben. Aufgrund hoher Produktionskosten und gerin-

ger Markterlöse sind die betroffenen Produktionsverfahren unter Marktbedingungen und ohne gekoppelte Direktzahlungen unrentabel. Hierzu kann beispielsweise Ackerbau auf ertragsschwachen Standorten oder die Mutterkuhhaltung zählen.

Die Entkopplung wird im **Ackerbau** im Vergleich zur Rinder- und Schafhaltung geringere Anpassungen zur Folge haben. Die Möglichkeit, die gesamte Betriebsfläche stillzulegen, unterscheidet sich jedoch von der bisherigen

Stilllegungsregelung, bei der eine maximale Stilllegungsrate von 33 % der prämienberechtigten Ackerfläche galt, und bringt auf ertragsschwachen Standorten einen Anreiz zur vollständigen Produktionsaufgabe mit sich. Verstärkend kann die Abschaffung der Roggenintervention aufgrund zurückgehender Roggenpreise wirken. Schon heute gehören die Roggenstandorte Nordostdeutschlands zu den Regionen mit dem höchsten Ackerstilllegungsanteil in Deutschland.

Die Reform beinhaltet auch Chancen für die Flächennutzung: **Landschaftselemente** wie Hecken, Tümpel, Feldraine oder Lesesteinwälle zählen im Gegensatz zur bisherigen Stützungsregelung in Zukunft zur beihilfefähigen Fläche. Dadurch wird der Schutz und die Neuanlage von Landschaftselementen erleichtert, denn durch die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen gehen nun keine flächenbezogenen Beihilfen mehr verloren. Entsprechend erleichtert die Gewährung von Direktzahlungen der ersten Säule für nicht mehr kultivierte Flächen die Etablierung von Buntbrachen und Randstreifen.

Von einer Entkopplung der Tierprämien werden stärkere Produktionsanpassungen insbesondere in der **Rinder- und Schafhaltung** erwartet, da die bisher an die Tierzahl gekoppelten Prämien eine hohe Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit hatten. Insbesondere extensive, an Grünland gebundene Tierhaltungsverfahren wie die Mutterkuh- und Schafhaltung sind wenig rentabel und stark

von Direktzahlungen abhängig. Da diese Tierhaltung künftig nicht mehr zur Erzielung von Direktzahlungen aufrechterhalten werden muss, ist mit zurückgehenden Tierbeständen zu rechnen. Nach Umsetzung der Milchmarktreform kann künftig auch die Milchviehhaltung bei ungünstigen Struktur- und Standortbedingungen unter Druck geraten. Die Reduzierung der grünlandgebundenen Tierhaltung und die Einführung entkoppelter Flächenprämien auch für Dauergrünland können zu einer bedeutenden Stilllegung von Dauergrünland führen. Sowohl auf ertragsschwachen Ackerstandorten als auch in von Stilllegung betroffenen Grünlandgebieten wird die Förderung nachwachsender Rohstoffe einen stärkeren Einfluss auf die Flächennutzung nehmen.

Einfluss auf diese Entwicklung nehmen auch die Mindestpfleaneanforderungen im Rahmen von „**Cross Compliance**“ in Deutschland, die für Grünland lediglich einen Mulchgang pro Jahr und keine weitergehenden Standards vorsehen, z.B. zur Beweidung von Flächen. Auf Flächen, die nur mit hohen Arbeits- und Maschinenkosten zu pflegen sind, beispielsweise in Hanglagen, wird die Beweidung als günstigstes Verfahren der Mindestflächenpflege auch in Zukunft aufrechterhalten werden. Den Agrarumweltmaßnahmen wird nach der Entkopplung eine entscheidende Rolle bei der gezielteren Steuerung der künftigen Flächennutzung und -pflege zukommen. Darauf soll im Kapitel 4 näher eingegangen werden.

3.3 Wirkungen der Entkopplung auf landwirtschaftliche Einkommen

Die Reform beinhaltet eine Umverteilung der Direktzahlungen zwischen verschiedenen Betriebsgruppen und führt damit zu erheblichen positiven und negativen Einkommenseffekten. Betriebe, die in Maschinen, Viehbestand und Ställe investiert haben, können durch eine plötzliche Umverteilung in ihrer Existenz gefährdet werden. Andererseits kann sich gerade für extensiv wirtschaftende Grünlandbetriebe die Fördersituation verbessern. Ferner ist zu bedenken, dass die ZA ein einmalig zugeteiltes, „historisches“ Recht zum Erhalt einer Beihilfe dar-

stellen. Die positiven Einkommenswirkungen, die durch die entkoppelten Direktzahlungen künftig entstehen, kommen daher den „Erstbegünstigten“ zugute, die im Jahr 2005 ZA erhalten, auch wenn sie keine aktiven Landwirte mehr sind. Je nach Knappheit landwirtschaftlicher Flächen wird ein Teil des Einkommensvorteils über die Pachtzahlungen auch an die Bodeneigentümer weitergereicht. Im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels werden die Direktzahlungen daher immer weniger den aktiven Landwirten zugute kommen.

3.4 Das deutsche Kombimodell: Betriebs- und Regionalprämien

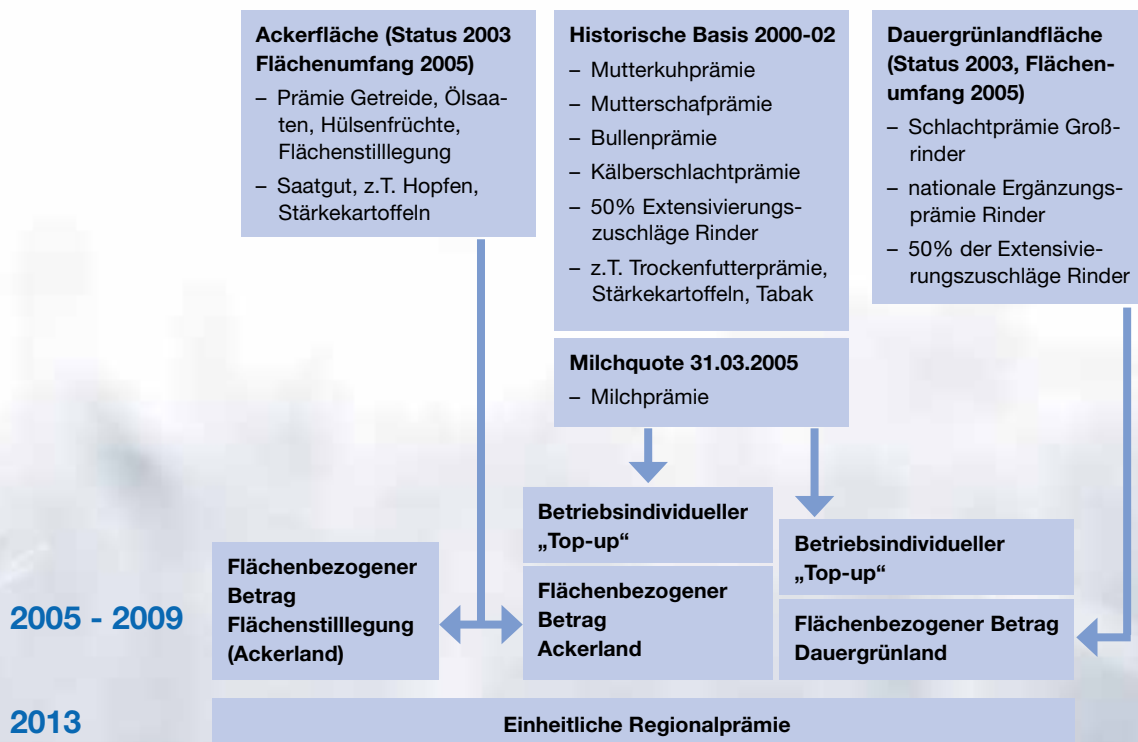
Deutschland beschloss die Einführung von regional einheitlichen Acker- und Grünlandprämien, die bis zum Jahr 2013 auf den gleichen Prämienwert pro Hektar angeglichen werden. Eine Benachteiligung des Grünlands gegenüber dem Acker wird es dann nicht mehr geben. Die Regionen für die Festlegung der Prämienhöhe entsprechen den Bundesländern, wobei Stadtstaaten den benachbarten Flächenstaaten zugeschlagen werden. Da es bei reinen Flächenprämien zu erheblichen Umverteilungen der Direktzahlungen zwischen Betrieben - besonders zu Ungunsten von intensiven Milchvieh- und Bullenmastbetrieben - kommt, wird ein Großteil der Tierprämien zunächst als individuelle Betriebsprämie (so genanntes Top up) zugeteilt. Berechnungsbasis bildet die betriebliche Tierhaltung in den Jahren 2000-2002. Auch die bis 2006 ansteigenden Milchprämien werden als betriebsindividuelle Prämie zugeteilt.

Die betriebsindividuellen Prämienanteile werden mit den regionalen Prämienkomponenten verschmolzen und bil-

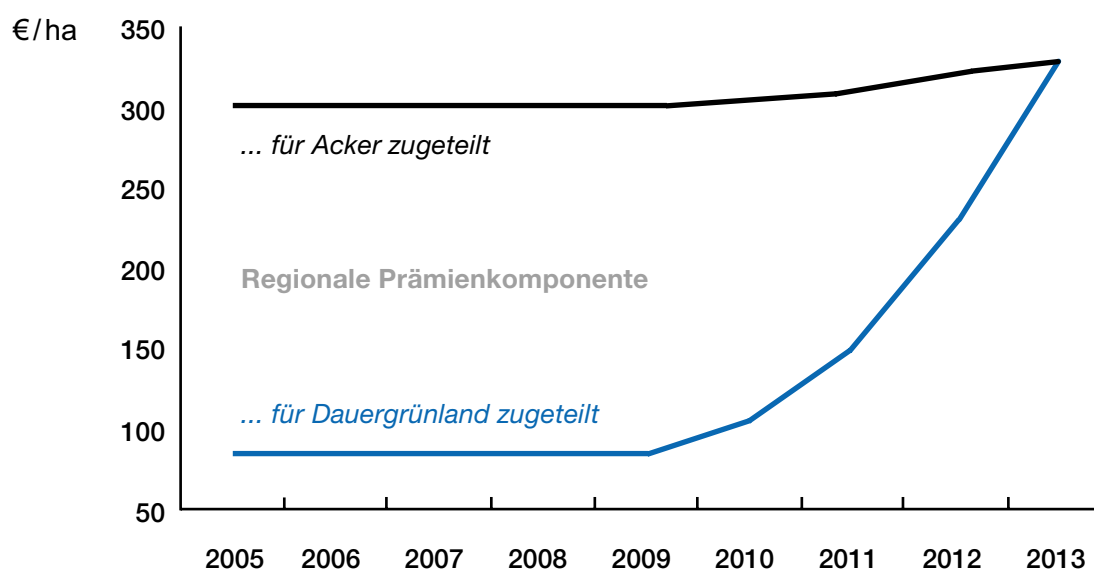
den gemeinsam ein Prämienrecht pro Hektar. Im „Kombimodell“ von Regional- und Betriebsprämie ergeben sich im Jahr 2005 im Durchschnitt aller Bundesländer eine Regionalprämie für Ackerland in Höhe von ca. 300 Euro/Hektar und eine Regionalprämie für Dauergrünland in Höhe von ca. 80 Euro/Hektar. Hinzu kommt die betriebsindividuelle Komponente aus Tier- und Milchprämien, welche den Regionalprämien für Acker und Dauergrünland zugeschlagen werden. Eine Besonderheit der ZA für Ackerflächenstilllegung besteht darin, dass kein betriebsindividueller Anteil aufaddiert wird.

Die betriebsindividuellen Prämienanteile werden beginnend mit dem Jahr 2010 schrittweise abgebaut. Gleichzeitig wird die regionale Prämienkomponente für Grünland erhöht, bis im Jahr 2013 regionale Einheitsprämien für landwirtschaftliche Flächen erreicht werden. Diese werden im Durchschnitt der Bundesländer bei voraussichtlich ca. 330 Euro/Hektar liegen. Durch die damit verbundene Umverteilung profitieren besonders die extensiven Grünlandbetriebe.

Übersicht zur Aufteilung der Zahlungsansprüche nach flächenbezogenen Bestandteilen für Acker und Dauergrünland sowie betriebsindividuellem Betrag



Entwicklung der regionalen Prämienkomponenten, die im Jahr 2005 für Acker und Dauergrünland zugeteilt wurden (Durchschnitt aller Bundesländer)



Regionale flächenbezogene Beträge in Deutschland in €/ha¹⁾

Region	2005		2013
	flächenbezogener Betrag Dauergrünland	flächenbezogener Betrag Ackerland	einheitliches Hektarprämienrecht
Baden-Württemberg	56	317	302
Bayern	89	299	340
Brandenburg/Berlin	70	274	293
Hessen	47	327	302
Mecklenburg-Vorpommern	61	316	322
Niedersachsen/Bremen	102	259	326
Nordrhein-Westfalen	111	283	347
Rheinland-Pfalz	50	288	280
Saarland	57	296	265
Sachsen	67	321	349
Sachsen-Anhalt	53	337	341
Schleswig-Holstein/Hamburg	85	324	360
Thüringen	61	338	345
Deutschland	79	301	328

1) Bei den Angaben handelt es sich um Schätzwerte; die endgültige Höhe der flächenbezogenen Beträge hängt vom Umfang der 2005 angemeldeten beihilfefähigen Fläche ab. Abzüge wegen Modulation und nationaler Reserve wurden nicht berücksichtigt. Der Wert der einzelnen Zahlungsansprüche ergibt sich erst, wenn auch die betriebsindividuellen Beträge als Top-up auf die Zahlungsansprüche verteilt worden sind und diese die flächenbezogenen Beträge entsprechend erhöhen.

Mögliche Umverteilung des Prämienvolumens zwischen Ackerland und Dauergrünland wurde nicht berücksichtigt, da zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht feststand, welche Bundesländer in welchem Umfang von der Möglichkeit der Änderung des Wertverhältnisses Gebrauch machen.

Quelle: (BMVEL 2005, Anlage 3)



3.5 Werden alle beihilfeberechtigten Flächen im Mai 2005 gemeldet?

Die regionalen Einheitsprämien führen zu einem Anreiz, alle beihilfeberechtigten Flächen im Jahr 2005 zu melden, da hierdurch die betrieblichen ZA erhöht werden können. Die regionalen Prämienkomponenten und die Erwartung hoher Prämien im Jahr 2013 fördern somit eine hohe Flächendeckung der künftigen Direktzahlungen. Dennoch können Flächen verbleiben, die **keinen Zahlungsanspruch erhalten**:

- Die Fläche liegt im Jahr 2005 nicht in einem beihilfeberechtigten Betrieb.
- Die Fläche ist im Jahr 2005 keine landwirtschaftliche Fläche, kann aber später in landwirtschaftliche Fläche umgewandelt werden.
- Es wird kein gültiger Antrag gestellt, z. B. aufgrund von Informationsmangel. Dies kann z. B. bei Kleinbetrieben der Fall sein.
- Betriebe beantragen aus strategischen Erwägungen nicht für ihre gesamte derzeitige Betriebsfläche ZA.

Der **Verzicht** auf die Beantragung von ZA für einen Teil der bisherigen Betriebsfläche kann bei auslaufenden Betrieben in Frage kommen, die künftige Pacht- und Pflegekosten minimieren wollen. Unter Berücksichtigung von Pacht- und Pflegekosten ist eine Anmeldung aller verfügbarer Grünlandflächen für den Erhalt von ZA nicht in allen Fällen attraktiv. Angesichts der angekündigten, hohen Einheitsprämien für Grünland kann es zu steigenden Pachtpreisen für Dauergrünland kommen. Die regionalen Prämien für Dauergrünland werden in den meis-

ten Regionen zunächst deutlich unter 100 Euro/Hektar liegen und steigen erst nach dem Jahr 2010 an. Weiterhin ist die künftige Höhe der Direktzahlungen angesichts der Diskussion über die längerfristige Finanzierung der EU-Agrarpolitik noch unsicher. Hinzu kommt, dass die betriebsindividuellen Prämien bei Meldung zusätzlicher Flächen auf mehr Flächen verteilt und quasi „verdünnt“ werden. Im Gegensatz zum Ackerland, wo eine vollständige Meldung beihilfeberechtigter Flächen zu erwarten ist, bestehen beim Grünland daher Unsicherheiten bezüglich der Flächenmeldung im Mai 2005. Für eine vollständige Flächenmeldung spricht aber, dass für den Flächenantrag im Jahr 2005 (Sammelantrag zur Aktivierung der Prämienansprüche) die gesamte Betriebsfläche gemeldet werden muss.

Aus **Naturschutzsicht** ist zu befürchten, dass insbesondere auch ökologisch wertvolle, schwer bewirtschaftbare Grünlandflächen nicht gemeldet werden, da bei diesen Flächen Konflikte mit Cross Compliance erwartet werden oder der Nachweis der Nutzungsberechtigung für den Antragsteller auf Grund der oftmals vorhandenen Besitzersplitterungen auf Naturschutzflächen schwierig ist (z.B. in nicht flurbereinigten Realteilungsgebieten). Dadurch könnten diese Flächen ohne ZA aus einer ökologisch verträglichen Nutzung fallen, die zum Erhalt vieler Lebensräume entscheidend ist. Die verbleibende „Flächenreserve“ für die Aktivierung von ZA ist zudem entscheidend für das Ausmaß von ZA-Transfers zwischen Flächen und Betrieben und für die Wirksamkeit der Cross Compliance-Regelungen.



3.6 Zahlungsansprüche können „wandern“

Zahlungsansprüche können vererbt, verkauft oder zusammen mit der Fläche verpachtet werden, soweit die Übertragung zwischen landwirtschaftlichen Betriebsinhabern stattfindet. Eine Übertragung von Prämienrechten kann nur innerhalb der durch die Bundesländergrenzen definierten Regionen erfolgen. Die Handelbarkeit der ZA für obligatorische Ackerflächenstilllegung kann innerhalb der Bundesländer zu einer Konzentration der Stilllegung auf Ungunststandorten führen, da Landwirte bestrebt sein werden, die Stilllegungsverpflichtung auf ertragsschwächere Standorte zu verlagern. Der zunehmende Anbau nachwachsender Rohstoffe wird hierauf ebenfalls Einfluss nehmen.

Das Ausmaß des künftigen Handels mit allen anderen, „normalen“ (nicht-Stilllegungs-) ZA hängt vom Umfang der beihilfeberechtigten landwirtschaftlichen Fläche ab, für die im Jahr 2005 keine ZA beantragt wurden. Ein Überhang von beihilfeberechtigten Flächen ermöglicht die Auswahl von Flächen zur Aktivierung von ZA. Durch Handel entsteht ein Spielraum für eine regionale Umverteilung von ZA, der zu einer Konzentration prämiensfreier Flächen in Ungunstlagen führen könnte. Auf prämiensfreien Flächen steht die Gewährleistung einer Mindestpflege und anderer Cross Compliance-Anforderungen in Frage.

Über das zu erwartende Verhältnis zwischen der Summe der ZA und der beihilfefähigen Fläche liegen unterschiedliche Einschätzungen vor. Von einigen Experten wird erwartet, dass nur sehr wenige Flächen im Jahr 2005 keine

ZA erhalten, so dass die zur Aktivierung benötigte, beihilfeberechtigte Fläche auf Grund der immer weiter abnehmenden landwirtschaftlichen Nutzfläche und durch im Rahmen der Härtefallregelung zusätzlich zugeteilte ZA schnell knapp wird. Ein Transfer der ZA auf Flächen, die 2005 keine ZA zugewiesen bekommen haben, wäre unter diesen Bedingungen in den folgenden Jahren ohne größere Probleme möglich. Es gibt jedoch auch Anhaltspunkte dafür, dass im Jahr 2005 eine erhebliche Anzahl an Grünlandflächen nicht gemeldet werden, wodurch der Transfer von ZA z.B. auf ökologisch wertvolle Flächen voraussichtlich eine kostenträchtige Angelegenheit wird.

Aus Sicht des Naturschutzes sowie unter der Prämisse einer flächendeckenden nachhaltigen Landbewirtschaftung sollte deshalb das Ziel verfolgt werden, dass **möglichst alle potenziell prämiensberechtigten Flächen in 2005 gemeldet** und mit ZA versehen werden. Nur so kann verhindert werden, dass gerade die naturschutzfachlich wertvollen, extensiv genutzten Flächen nicht zur Aktivierung von ZA benötigt werden und damit mittelfristig nicht oder nur mit hohem zusätzlichem Förderaufwand in der Landbewirtschaftung zu halten sind.

3.7 Cross Compliance – Einhaltung von Mindeststandards

Die Auszahlung von ZA wird künftig von der Einhaltung grundlegender Anforderungen abhängig gemacht, um so die gesellschaftliche Legitimation der Direktzahlungen an die Landwirtschaft zu verstärken. Neben Umweltstandards werden auch andere Ziele wie Tierschutz und Verbrauchersicherheit einbezogen. Zum einen wird die Einhaltung von EU-Richtlinien und Verordnungen zur Fördervoraussetzung. Dadurch wird der Vollzug bestehender gesetzlicher Regelungen verbessert.

Weitere Anforderungen zielen auf Mindestkriterien zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen, insbesondere der nicht mehr zur Produktion eingesetzten Flächen. Die Anforderungen sind im gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einzuhalten. Innerhalb der Betriebe, die Direktzahlungen erhalten, gelten die Anforderungen damit auch auf Flächen und in Betriebszweigen, für die keine Direktzahlungen gewährt werden, beispielsweise für Dauerkulturen und die Schweine- und Geflügelhaltung.

Elemente von Cross Compliance

„**Grundanforderungen an die Betriebsführung**“ nach VO (EG) Nr. 1782/2003, Anhang III mit Vorschriften aus 19 bestehenden EU-Richtlinien und -Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz.

Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „**gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**“ nach Anhang IV (Bodenschutz, Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen, Erhaltung von Landschaftselementen) sowie Regelungen zum **Erhalt von Dauergrünland**.



Cross Compliance: Umweltpolitisch relevante EU-Richtlinien

Richtlinie (davon sind jeweils nur einzelne Artikel CC-relevant)	Mögliche Kontrollkriterien
Richtlinie 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers durch bestimmte gefährliche Stoffe	Verbot der Ableitung bestimmter Stoffe (v.a. Mineralölprodukte und Pflanzenschutzmittel) ins Grundwasser (besonders durch nicht sachgerechte Lagerung und Entsorgung)
Richtlinie 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Berücksichtigung der Nährstoffe N,P,K in der Nährstoffbilanz • Bodenuntersuchungen auf pH, P, K, Mg • Einhalten von Aufbringungsbeschränkungen/-verboten
Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen	<ul style="list-style-type: none"> • Vorliegen von Aufzeichnungen über N-Analysen des Bodens und von Wirtschaftdüngern (oder Beratungsempfehlungen) • Einhalten der 170 kg N-Grenze auf Ackerland bei tierischem Wirtschaftsdünger • Einhalten der Sperrzeiten für die Ausbringung von flüssigen N-haltigen Düngemitteln • Beachten landesspezifischer Regelungen zum ausreichenden Abstand zu Gewässern bei der Ausbringung N-haltiger Düngemittel • Ausbringung N-haltiger Düngemittel nicht auf wassergesättigte, tiefgefrorene und stark schneebedeckte Böden • Unverzügliche Einarbeitung von flüssigen organischen Düngemitteln auf unbestelltem Ackerland • Begrenzungen der Düngung nach der Ernte • Anforderungen an die Sicherheit der Lagerstätten und Umfülleinrichtungen für Jauche, Festmist und Silagesickersäfte und ausreichende Güllelagerkapazität
Richtlinie 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln	<ul style="list-style-type: none"> • sachgemäße Verwendung zugelassener Pflanzenschutzmittel • Sachkundenachweis • Technische Überprüfung der Feldspritze
Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung von wild lebenden Vogelarten und Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)	<ul style="list-style-type: none"> • Verbot der Beseitigung von Landschaftselemente; landesrechtliche Verbote der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung von Landschaftselementen • Verbot des absichtlichen Zerstörens von Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtstätten der europäischen Vogelarten • Einholen naturschutzfachliche Genehmigungen bei Bauvorhaben, die FFH- oder Vogelschutzgebiete beeinträchtigen können und Einhalten etwaiger Auflagen • Beachten verbindlicher Vorschriften landesrechtlicher Schutzgebietsverordnungen oder Einzelanordnungen in Natura-2000-Schutzgebieten • Beachten jagdrechtlicher Regelungen • Verbot, geschützte Pflanzenarten zu sammeln oder zu zerstören • Verbot der Ansiedlung nichtheimischer Pflanzenarten

Cross Compliance: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand, Erhaltung von Dauergrünland

EU-Vorgabe	Ausgestaltung in Deutschland
Erosionsvermeidung	<p>Bodenbedeckung: Nach Ernte der Vorfrucht und vor dem 15.2. des Folgejahres dürfen 40 % der Ackerfläche nicht gepflügt werden, außer die gepflügten Flächen werden vor dem 1.12. eingesät (Länder können Gebiete bestimmen, in denen diese Anforderungen nicht eingehalten werden müssen; witterungsbedingte Ausnahmen möglich).</p> <p>Ab 01.01.2009 alleinige Berücksichtigung erosionsgefährdeter Flächen mit spezifischen Auflagen.</p> <p>Beseitigungsverbot für Terrassen (Genehmigung möglich)</p>
Erhalt von organischer Substanz	<p>Fruchtfolge: Anbauverhältnis auf Ackerflächen aus mindestens 3 Kulturen (die jeweils mindestens 15 % der Ackerfläche ausmachen); bei weniger Kulturen muss nachgewiesen werden, dass in 3 aufeinanderfolgenden Jahren auf diesen Flächen jeweils andere Kulturen angebaut werden.</p> <p>Oder: Jährliche Erstellung einer Humusbilanz oder alle 6 Jahre Bestimmung des Bodenumusgehaltes (bei Unterschreiten von Grenzwerten Pflicht zur Beratung und verbesserte Humusbilanz)</p> <p>Kein Abbrennen von Stoppelfeldern (Ausnahmen möglich)</p>
Erhalt der Bodenstruktur	Gegeben durch Erhalt der organischen Substanz
Instandhaltung von aus der Produktion genommenen Flächen	<p>Auf Ackerland gezielte Begrünung oder Ermöglichen von Selbstbegrünung und Zerkleinern und Mulchen oder Abfahren des Aufwuchses</p> <p>Auf Grünland Aufwuchs jährlich zerkleinern und mulchen oder alle 2 Jahre Mähgut entfernen</p> <p>Keine Ausführung dieser Maßnahmen zwischen dem 1.4. und 15.7.</p> <p>Ausnahmen oder abweichende Auflagen durch Fachbehörden der Länder (z.B. Naturschutzbehörden) möglich</p>
Erhalt von Landschaftselementen	<p>Beseitigungsverbot für bestimmte Landschaftselemente, die festgelegte Ausmaße haben oder landesrechtlich geschützt sind (Hecken oder Knicks, Baumreihen, Feldgehölze, geschützte Feuchtbiootope und Einzelbäume – Obstbäume sind nicht betroffen) (Ausnahmen möglich)</p> <p>Die Erhaltung beinhaltet keine Pflegeverpflichtung, z. B. die Verpflichtung zur Instandhaltung von Hecken</p>
Erhaltung von Dauergrünland	<p>Rückgang des Verhältnisses von Dauergrünland zu Ackerland um 5 % oder mehr (auf Länderebene): Verbot des Umbruchs, bzw. nur nach vorheriger Genehmigung</p> <p>Ab Rückgang um 8 %, spätestens 10 %: Verpflichtung zur Wiedereinsaat für Landwirte, die zuvor Dauergrünland umgebrochen haben</p>



Durch die Zulassung von Mulchverfahren als Mindestanforderung an die Instandhaltung von Flächen wird auf beihilfefähigen, nicht mehr kultivierten Flächen eine maschinelle, sehr kostengünstige Flächenpflege ermöglicht. Dadurch entsteht eine starke Konkurrenz zur grünlandgebundenen Tierhaltung, und es ist mit steigenden Pachtpreisen für Grünland zu rechnen. Da Mulchen darüber hinaus auf vielen Flächen naturschutzfachlich wenig erstrebenswert ist (Verarmung von Grünlandgesellschaften), sind Diskussionen über die gesellschaftliche Legitimation der Direktzahlungen vorprogrammiert.

In der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der Durchführungs-Verordnung (EG) Nr. 796/2004 werden systematische Vor-Ort-Kontrollen von jährlich 1 % aller für die jeweilige Regelung relevanten landwirtschaftlichen Betriebe vorgeschrieben. Dazu sind überprüfbare Kriterien festzulegen und Risikoanalysen zur Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe vorzunehmen. Auch Verstöße gegen die CC-Anforderungen, die durch andere fachrechtliche Kontrollen aufgedeckt werden, müssen an die Zahlstellen gemeldet werden. Bei Nichteinhaltung von Anforderungen werden die Direktzahlungen des gesamten Betriebs je nach Schwere zwischen 1 und 5 % gekürzt. Bei Verstößen in mehreren Bereichen werden die festgesetzten Kürzungssätze addiert, wobei der

gesamte Kürzungssatz 5 % nicht überschreiten darf. Bei den Bereichen handelt es sich um Umwelt, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tierschutz sowie den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand einschließlich Grünlanderhaltung. Im Wiederholungsfall innerhalb von drei Jahren wird der anzuwendende Kürzungssatz um den Faktor 3 erhöht, er darf bei Fahrlässigkeit jedoch eine Obergrenze von 15 % nicht überschreiten. Im Fall von Vorsatz sind mindestens 15 % und in schweren Fällen bis zu 100 % Kürzung vorgesehen. Die Mindestabzüge sind auch dann vorgesehen, wenn der Verstoß nur einen unbedeutenden Betriebszweig oder einen geringen Flächenanteil betrifft.

Die Beihilfekürzungen werden zusätzlich zu Bußgeldern bei Verstoß gegen umweltgesetzliche Regelungen vorgenommen. Aufgrund der großen Bedeutung der Direktzahlungen werden diese Kürzungen im Vergleich zu Bußgeldern in vielen Fällen deutlich höher ausfallen. Landwirte sind damit höheren **Sanktionsrisiken** ausgesetzt. Die Sorge vor hohen Beihilfekürzungen kann das Zusammenspiel zwischen Landwirten und Behörden künftig negativ beeinflussen.

In Kap. 4 wird auf ausgewählte, für den Naturschutz besonders relevante Cross Compliance-Anforderungen näher eingegangen.

3.8 Modulation – mehr Mittel für die zweite Säule

Die Kürzung der Direktzahlungen nach nationalem Recht wird in Deutschland ab dem Jahr 2005 durch die neue EU-Regelung zur Modulation abgelöst. Die Prämienkürzung wird im Jahr 2005 3 % betragen und bis 2007 auf 5 % erhöht. Dabei wird ein betrieblicher Freibetrag von 5000 EUR gewährt. Durch die neue Modulationsregelung werden mehr Mittel für Maßnahmen der zweiten

Säule verfügbar, sie können jetzt aber für das gesamte Maßnahmenbündel eingesetzt werden. EU-Vorgaben für die Verwendung von Modulationsmitteln haben bisher dafür gesorgt, dass die Mittel vorrangig für den Ausbau bestehender und vor allem für neue Agrarumweltmaßnahmen verwendet wurden.



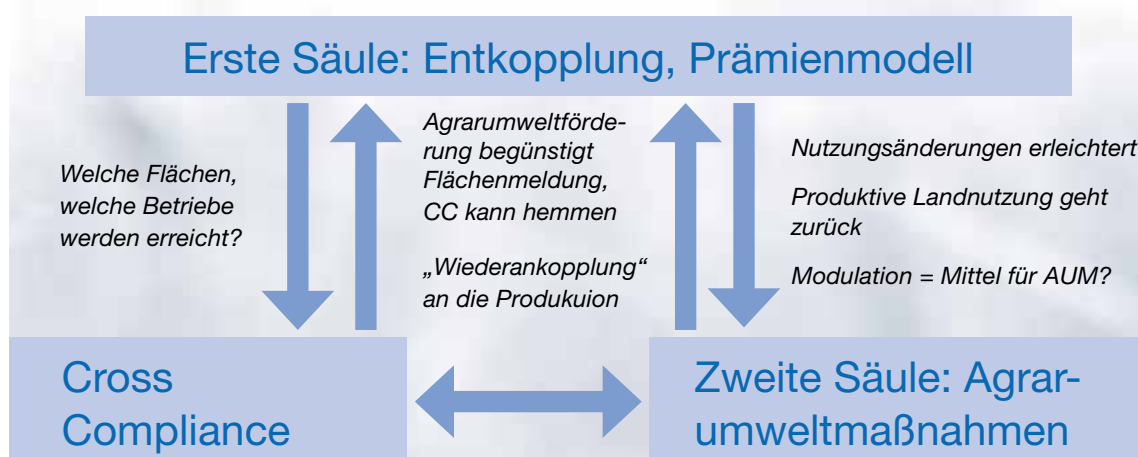
Für den Naturschutz relevante Reformelemente im Detail

4

Im Folgenden sollen einige wichtige Elemente der Reform genauer beleuchtet werden. Die Zusammenhänge zwischen verschiedenen agrarpolitischen Instrumenten nach Umsetzung der Reform werden in der schematischen Abbildung verdeutlicht. Aufgrund der Komplexität und der Bedeutung der einzelnen verwaltungstechnischen Umsetzungsschritte lässt sich nicht abschätzen, ob Chancen oder Risiken überwiegen. Für Naturschutzbehörden, Stiftungen und Verbände lohnt sich die Beschäftigung auch mit Details der Reform, um die weitere verwaltungstechnische Umsetzung möglichst im Sinne des Naturschutzes zu beeinflussen und um vor Ort rechtzeitig die richtigen Schritte einzuleiten. In den folgenden Textabschnitten wird daher auf für den Naturschutz besonders relevante Aspekte vertieft eingegangen:

- Die **Zuteilung von Zahlungsansprüchen** hängt von einer Reihe formaler Voraussetzungen ab. Die Frage, ob Flächen künftig Direktzahlungen erhalten, ist entscheidend für Nutzung und Pflege dieser Flächen.
- Mindeststandards zur Umsetzung von **Cross Compliance** berühren Naturschutzziele und die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen.
- **Agrarumweltmaßnahmen** sind nicht unmittelbar von der Reform betroffen, sie sind aber den neuen Rahmenbedingungen anzupassen und weiterzuentwickeln.

Für den Naturschutz relevante Zusammenhänge zwischen agrarpolitischen Maßnahmen



Cross Compliance vs. Spielraum für freiwillige Agrarumweltmaßnahmen – Fragen der Akzeptanz, Kompatibilität und Anpassungsbedarf

4.1 Zahlungsansprüche und ihre formalen Anforderungen

Im Folgenden werden die formalen Kriterien für Erhalt und Aktivierung von Zahlungsansprüchen dargestellt. Zentrale Begriffe sind der „beihilfeberechtigte Personenkreis“ und die „beihilfeberechtigten Flächen“. Dies begründet sich darin, dass Antragsteller zwei formale Kriterien **gleichermaßen** erfüllen müssen. Erstens müssen sie Betriebsinhaber sein **und** zweitens am 17.05.2005 über eine beihilfeberechtigte Fläche von mindestens 0,3 ha verfügen. Vom Nachweis der Mindestfläche sind alleinig flächenlose Betriebe ausgenommen, wie es in Deutschland insbesondere Wanderschäfer sein können. Ihnen steht die Möglichkeit offen, „besondere Zahlungsansprüche“ geltend zu machen.

Zur Eingrenzung der Begriffe „berechtigter Personenkreis“ sowie „beihilfeberechtigte Flächen“ bestehen ergänzende Definitionen, die ihren Ursprung in mehreren Verordnungen der Europäischen Kommission finden. Sie lassen i.d.R. einen gewissen Interpretations- und Ermessensspielraum für die konkrete Verwaltungsumsetzung auf Bundes- und Länderebene zu (s. Kästen). Die detaillierte Ausgestaltung unterliegt im Moment einer hohen Dynamik, gleichzeitig sind noch Einflussnahmen möglich. In den nächsten Abschnitten werden naturschutzrelevante Entscheidungen für die Vergabe von Zahlungsansprüchen dargestellt, aber auch Aspekte thematisiert, für die noch keine Entscheidungen vorliegen. Zur Verdeutlichung wird vom Standardfall ausgegangen, nämlich von einem Landwirt, der Zahlungsansprüche für von ihm bewirtschaftete Flächen beantragt.

*Als **Betriebsinhaber** gelten alle natürlichen und juristischen Personen, sowie Vereinigungen natürlicher und juristischer Personen (unabhängig vom juristischen Status der Vereinigung und ihrer Mitglieder), deren **Betrieb** sich im Gebiet der EU befindet und die eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Dabei gilt als **landwirtschaftliche Tätigkeit** die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht oder Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke sowie die Instandhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenen Flächen (BMVEL 2005, S. 99-101).*

Wer kann Zahlungsansprüche beantragen?

Berechtigte für den Erhalt von Zahlungsansprüchen und deren Aktivierung sind alleinig Betriebsinhaber. Die Definition des Betriebsinhabers nach Art. 2 der VO (EG) Nr. 1783/2003 ist dem Kasten zum **Betriebsinhaber** zu entnehmen. Aus ihr lassen sich als folgende Aussagen ableiten:

- Die juristische Form des Antragstellers ist unerheblich,
- das ausschlaggebende Kriterium ist die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit,
- die Definition unterliegt keiner zeitlichen Dimension, sie schließt damit gegenwärtige und zukünftige Betriebsinhaber ein,
- als landwirtschaftliche Tätigkeit gelten alle Bereiche der Tier- und Pflanzenproduktion und – den Grundsätzen der Entkopplung folgend – die Instandhaltung von stillgelegten Flächen. Diese ist allerdings nur dann beihilfefähig, wenn die Flächen in der Vergangenheit landwirtschaftlich genutzt wurden.

Die höchste Hürde für Zuweisung und Aktivierung von ZA ist die **Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit**. Die Grenzziehung zwischen landwirtschaftlicher und nicht (mehr) landwirtschaftlicher Tätigkeit wird immer noch diskutiert.

Offensichtlich ist, dass das Gros der Antragssteller Landwirte im klassischen Sinn sein werden. Diese Gruppe wird im vollen Umfang der Definition des Betriebsinhabers gerecht. Nach jetzigem Kenntnisstand werden bei Landwirten auch „landwirtschaftsnahe“ Betriebszweige wie z.B. Pensionspferdehaltung anerkannt, d.h. die entsprechenden Flächen werden, sofern es sich um Dauergrünland oder Ackerland handelt, als beihilfefähig anerkannt.

Neben Landwirten bewirtschaften jedoch auch eine Vielzahl anderer Personen und Vereinigungen landwirtschaftliche Flächen, wie z.B. Landschaftspflegeverbände.

Da die Definition des Betriebsinhabers nicht auf einen Status „Landwirt“ oder „landwirtschaftlicher Betrieb“ abhebt, sondern auf die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit, gehören diese Personen bzw. Vereinigungen dem beihilfeberechtigten Personenkreis an, sofern sie zum Stichtag einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen und beihilfeberechtigte Flächen nachweisen. Für Bewirtschafter von Naturschutzflächen ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass die Regelungen für den Erhalt von ZA keine Ober- oder Untergrenzen der Bewirtschaftungsintensität vorgeben. Diese resultieren wie in der Vergangenheit aus den fach- und umweltgesetzlichen Regelungen. Dies bedeutet, dass generell auch die Pflege von Flächen zu Naturschutzzwecken einer landwirtschaftlichen Tätigkeit entspricht.

Aus der Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist abzuleiten, dass die Haltung von Tieren bspw. zu reinen Freizeitzwecken **keine** landwirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Die Hobbyhaltung von Ziegen und Schafen fällt in den Graubereich, da es sich um landwirtschaftlich zu nutzende Tiere handelt (s. Definition). Grundsätzlich ist jedoch zu beachten, dass Hobbytierhalter in vielen Fällen schon dadurch formal ausgeschlossen sind, dass sie die beihilferelevanten **Untergrenzen** von 100 Euro/Jahr Mindestauszahlungssumme sowie die Flächenuntergrenze von 0,3 ha unterschreiten.

Um der Gefahr vorzubeugen, dass Personen mit dem alleinigen Ziel an dem System partizipieren, Zahlungsansprüche zu erhalten, ist in der Direktzahlungsverordnung der so genannte **Umgehungstatbestand** (Art. 29, VO (EG) Nr. 1782/2003) aufgenommen worden. Dieser besagt, dass Betriebsinhaber keine Beihilfen erhalten, wenn feststeht, dass sie die Voraussetzungen für deren Erhalt künstlich geschaffen haben, um einen den Zielen der betreffenden Stützungsregelung zuwider laufenden Vorteil zu erwirken. Überprüfung auf den Umgehungstatbestand sind ggf. für solche Betriebe zu erwarten, die erst in jüngster Vergangenheit die landwirtschaftliche Produktion aufgenommen haben. I.d.R. reduziert sich die Überprüfung auf eine Erfassung des Gründungsjahres des Betriebes und eine Dokumentenanalyse. Erst in begründeten Verdachtsfällen wird seitens der Verwaltung direkter Kontakt mit den Betriebsinhabern aufgenommen. Die Länderverwaltungen können den hier bestehenden Ermessensspielraum nutzen. Bei neu gegründeten Betrieben, bei denen die landwirtschaftliche Produktion im Vordergrund steht, dürfte i.d.R. ein Umgehungstatbestand nach Art. 29 ausgeschlossen werden. Eine reine Instandhaltung von Flächen, die vor dem Jahr 2005 nicht im Kontrollsystem als landwirtschaftliche Fläche erfasst waren, deutet hingegen auf einen Umgehungstatbestand hin.

Sonderfall flächenlose Betriebe mit Anspruch auf betriebsindividuellen Betrag - Besondere Zahlungsansprüche: Betriebsinhaber, die im historischen Bezugszeitraum Tierprämien erhalten haben, auf Grund derer sich in 2005 der betriebsindividuelle Anteil des ZA ableitet und die im Jahr 2005 über keine oder nur wenig beihilfefähige Fläche verfügen, erhalten besondere Zahlungsansprüche. Im Gegensatz zu den „normalen“ ZA, bei denen der betriebsindividuelle Betrag immer auf den flächenbezogenen Betrag umgelegt wird, beruhen besondere ZA allein auf dem betriebsindividuellen Betrag. Dieser wird ermittelt, indem der historische Referenzbetrag festgestellt und auf besondere ZA umgerechnet wird. Der maximale Wert eines besonderen ZA beträgt 5.000 EUR. Besondere ZA können grundsätzlich wie „normale“ ZA mit Fläche aktiviert werden. Da Betriebsinhaber, die im Jahr 2005 besondere ZA zugewiesen bekommen haben, i.d.R. über keine bzw. nicht ausreichend Flächen verfügen, gilt für sie eine **Ausnahmeregelung**. Sie haben auf Antrag die Möglichkeit, ihre besonderen ZA durch Beibehaltung von mindestens 50% ihrer im Bezugszeitraum ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeit – ausgedrückt in Großvieheinheiten – zu aktivieren.

Aus Naturschutzsicht wird diese Regelung für **Wanderschäfer** von hoher Relevanz sein. Es ist zu empfehlen, dass sich Betriebsinhaber, die besondere ZA beantragen und aktivieren wollen, über die Detailregelungen für besondere ZA bei den **zuständigen Antragsbehörden** informieren.

Für welche Flächen lassen sich Zahlungsansprüche beantragen?

Die Zuweisung des flächenabhängigen Betrags eines ZA und dessen Aktivierung ist nur durch den Nachweis beihilfeberechtigter Flächen möglich (s. Kasten). Beihilfeberechtigt ist Ackerland inklusive Stilllegungsflächen und Dauergrünland, sowie Hopfenflächen. Landschaftselemente sind unabhängig von ihrer Größe Bestandteil der beihilfeberechtigten Fläche, soweit sie in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit einer beihilfefähigen Parzelle stehen (s.u.). Bei der Beantragung von ZA und der Aktivierung ist ein mindestens zehnmonatiges Nutzungsrecht nachzuweisen. Der Zehnmonats-Zeitraum kann innerhalb eines Zeitfensters vom 1. September des jeweiligen Vorjahres bis zum 30. April des Folgejahres von

Antrag stellenden Betrieben frei gewählt werden. Dieser Zeitraum gilt dann für alle Betriebsflächen gleichermaßen.

Die Einteilung, ob die beihilfeberechtigte Fläche zur Nutzungskategorie Ackerland oder Dauergrünland gehört, ist aus zweierlei Gründen von Bedeutung:

- a) Nach ihr wird die Art des Zahlungsanspruchs und damit letztlich seine Höhe ermittelt,
- b) die Kategorie „Dauergrünland“ ist die Berechnungsgrundlage des Cross Compliance Standards Grünlanderhalt.

Beihilfeberechtigte Fläche ist die landwirtschaftliche Fläche (LF) eines Betriebes, die im jeweiligen Antragsjahr als Ackerland (einschließlich Stilllegung) oder Dauergrünland genutzt wird sowie Hopfenflächen. Flächen, die nicht für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden, sondern stattdessen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, sind beihilfeberechtigt, insofern die Flächen in der Vergangenheit der landwirtschaftlichen Erzeugung dienten. Als Abgrenzung sind folgende Flächen nicht beihilfeberechtigt: Dauerkulturflächen, Forstflächen, Wege und sonstige für nicht landwirtschaftliche Zwecke genutzte Flächen, wie bspw. Bahndämme und Golfplätze (BMVEL 2005, S. 99).

Ackerland: Für den Anbau von Ackerkulturen genutzte Fläche und stillgelegte Ackerflächen sowie in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhaltene aus der landwirtschaftlichen Produktion genommene Ackerflächen. Zum Ackerland gehören ebenfalls auch im Rahmen von Agrarumweltprogrammen der Artikel 22 bis 24 der VO (EG) Nr. 1257/1999 langfristig stillgelegte Ackerflächen. Gartenbaukulturen (ohne Dauerkulturen) sowie Flächen unter Gewächshäusern oder anderen festen oder beweglichen Abdeckungen (Ausnahme Unterglasanbau von Dauerkulturen) sowie bestimmte mehrjährige Kulturen gehören grundsätzlich zum Ackerland (BMVEL 2005, S. 99).

Dauergrünland: Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge eines Betriebes sind (Fünffjahresregelung). Hierzu zählt auch der ununterbrochene Anbau von Klee, Klee gras, Luzerne, Gras, Klee-Luzerne-Gemischen sowie das Wechselgrünland. Nicht zum Grünland gehören alle Kulturen, die jährlich bearbeitet werden. Somit sind alle einjährigen Kulturen, wie z.B. auch Silomais kein Dauergrünland. Auch Flächen, auf denen Gräseraatgut erzeugt wird, gehören nicht zum Dauergrünland (BMVEL 2005, S. 100).

Höhe des Zahlungsanspruchs: Ob einer beihilfefähigen Fläche ein flächenbezogener Betrag für Ackerland oder Dauergrünland zugewiesen wird, hängt davon ab, welchen Status diese Fläche am 15.05.2003 besessen hat. War die Fläche zum damaligen Zeitpunkt Dauergrünland, erhält sie einen flächenbezogenen Betrag für Dauergrünland, auch wenn sie 2005 als Ackerland genutzt wird. Flächen mit Statuseintrag Dauerkulturfläche, die in 2005 als Ackerland genutzt werden, erhalten den flächenbezogenen Betrag für Ackerland. Wann einer Fläche der Status Dauergrünland zugesprochen wird, ist den Definitionen zu den Begriffen „flächenbezogener Betrag“ (vgl. Kap. 3) und Dauergrünland (s. Kasten zu Dauergrünland) zu entnehmen.

Ob einer Fläche ein flächenbezogener Betrag für Ackerland oder Grünland zugewiesen wird, hängt davon ab, welchen **Status** die Fläche zum Stichtag **15.05.2003** besessen hat. Der Status wird in der Praxis auf Grundlage des Flächennachweises im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) festgelegt. Hintergrund für das Heranziehen einer historischen Referenz ist es, der gezielten Erhöhung der Beihilfsumme durch Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland entgegen zu wirken. Demzufolge wird einer Fläche, die im Jahr 2005 als Ackerland genutzt wird, jedoch einen Dauergrünlandstatus aufweist (Stichtag 15.05.2003), der flächenbezogene Betrag für Dauergrünland zugewiesen. Die Statuszuweisung (Dauergrünland oder Ackerland) ist, wie das Beispiel zeigt, nicht immer identisch mit der tatsächlichen Nutzung der Flächen. Abgewichen wird von der Regel des Statuseintrages, wenn Flächen am 15.05.2005 nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden; für sie besteht - unabhängig vom Statuseintrag - kein Zahlungsanspruch.

Aus der oben dargestellten Regel des Statuseintrages ist abzuleiten, dass naturschutzrelevante Dauergrünland- und Ackerflächen beihilfeberechtigt sind, insofern sie über den Statuseintrag „Dauergrünland“ oder „Ackerland“ verfügen. **Streuobstwiesen** wurden wegen ihrer Doppelnutzungsfunktion in der Vergangenheit u. U. unterschiedlich zugeordnet. Der Logik des Statuseintrages folgend erhalten Streuobstflächen, die als Dauergrünland kodiert sind, ohne weiteres einen Zahlungsanspruch für Dauergrünland. Streuobstflächen, die als Dauerkultur eingestuft wurden, erhalten einen ZA, wenn der Bewirtschafter nachweist, dass die Streuobstwiese zur Futtergewinnung genutzt wird. Derzeit wird in einer Reihe von Bundesländern versucht, auch für Streuobstwiesen mit Statuseintrag „Dauerkultur“ die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit herzustellen.

Für Flächen, die in 2005 **erstmalig** gemeldet werden, kann nicht auf den Statuseintrag zurückgegriffen werden. Neu gemeldete Fläche erhalten automatisch die Statuszuweisung Dauergrünland und demzufolge den flächenbezogenen Zahlungsanspruch für Dauergrün-

land. Dieser Automatismus begründet sich darin, dass die Grünlanderfassung im Vergleich zu der des Ackerlandes unvollständiger ist. So mussten bspw. Tierhalter, die der Kleinerzeugerregelung unterlagen, bis 2003 ihre Futterflächen nicht melden. Gegen die automatische Festlegung des Flächenstatus kann Widerspruch eingelegt werden. Im Hinblick auf die Höhe des Zahlungsanspruchs ist dies natürlich nur sinnvoll, wenn der höherwertige Ackerlandstatus angestrebt wird. Der Flächennutzer muss dazu den Nachweis erbringen, dass die Fläche im Zeitraum von 1998 bis 2003, also innerhalb von fünf Jahren, nicht ununterbrochen dem Grünfütteranbau diente. Diese Flächen würden nicht unter die Fünfjahresregel für Dauergrünland fallen und sind folglich kein Dauergrünland. Wird weiterhin unterstellt, dass es sich um eine beihilfeberechtigte Fläche handelt, dann verbleibt nur der Status Ackerland.

Neu gemeldete Flächen, die erst nach dem Stichtag in 2003 in die landwirtschaftliche Nutzung gegangen sind (ohne Statuseintrag), wie bspw. Rodungsflächen oder ehemalige militärisch genutzte Flächen, sind beihilfeberechtigt, sofern sie landwirtschaftlich genutzt werden. Sie erhalten ebenfalls automatisch den Statuseintrag Dauergrünland.

Während **Borstgrasrasen**, **Kalkmagerrasen**, **Feucht-** und **Nasswiesen** sowie **Deiche** und **Dämme** mit Beweidung im Bund-Länder-Konsens als beihilfefähiges Dauergrünland eingestuft wurden, scheint dies für Heideflächen nicht zu gelten. Der Ablehnungsgrund besteht darin, dass der Pflanzenbestand der Heiden nicht von Gräsern und Grünfütterpflanzen dominiert wird. Bei der Interpretation des Begriffes Dauergrünland nach Artikel 2 Nr. 2 der VO (EG) 796/2004 geht Großbritannien einen anderen Weg: Heideflächen werden dort unter Dauergrünland subsumiert. Grünlandflächen auf Truppenübungsplätzen sowie Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können als beihilfeberechtigte Flächen anerkannt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Flächen als landwirtschaftliche Fläche eingestuft sind und die Bewirtschafter im Zehnmonats-Zeitraum **uneingeschränkt** über die Flächen verfügen. Im Falle von militärischer Nutzung ist

dies z.T. schwer nachweisbar. Bei **Streuwiesen und Grünland**, dessen Bewuchs als nachwachsender Rohstoff verwendet wird, handelt es sich je nach der Dauer der Grünlandnutzung (Fünfjahresregel) um Grünland mit Status Ackerland oder Dauergrünland.

Grundsätzlich gilt, dass Flächen, die aus der Produktion genommen und stattdessen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, nur dann beihilfefähig sind, wenn sie in der Vergangenheit (nachweislich) landwirtschaftlich genutzt worden sind. Dieser Grundsatz ist automatisch für alle Flächen mit Statureintrag erfüllt. Flächen, die zum 15.05.2005 erstmalig gemeldet werden, können nur mit sofortiger Wirkung stillgelegt werden, wenn der Nachweis der landwirtschaftlichen Nutzung in der Vergangenheit erbracht werden kann. Im vollen Umfang sind vom Bewirtschaftungsgebot nur Flächen betroffen, die nach 2004 in die landwirtschaftliche Produktion genommen werden. Mindestnutzungszeiträume sind bisher noch nicht definiert. Naturschutzrelevante Flächen, für die weder ein Statureintrag aus dem Jahr 2003 besteht und deren landwirtschaftliche Nutzung nicht nachgewiesen werden kann, unterliegen dem landwirtschaftlichen Nutzungsgebot, sofern sie zur Aktivierung von ZA herangezogen werden sollen. Eine klare Definition einer nachzuweisenden landwirtschaftlichen Mindestnutzung als Voraussetzung für die Beihilfefähigkeit von Flächen liegt bisher nicht vor. Hier sollte auf Länderebene Klarheit über notwendige Nachweise, z. B. zum Umfang einer Beweidung (Mindestbesatzdichte), hergestellt werden.

Landschaftselemente – beihilfefähig und durch Cross Compliance (CC) geschützt

In Zukunft sind Landschaftselemente beihilfeberechtigt, wenn sie sich auf einer landwirtschaftlichen Fläche oder in unmittelbar räumlichem Zusammenhang zu dieser Fläche befinden. Im Gegensatz zur Vergangenheit müssen sie nicht mehr aus der beihilfeberechtigten Fläche herausgerechnet werden, und unmittelbar angrenzende Flächen mit beihilfefähigen Landschaftselementen können sogar zusätzlich gemeldet werden.

Zu unterscheiden sind Landschaftselemente, die nach CC-Anforderungen nicht (auch nicht teilweise) beseitigt werden dürfen, und andere, nicht durch Cross Compliance geschützte Elemente. Auch sonstige, nicht CC-relevante Landschaftselemente (im nachstehenden Kasten näher definiert), sind beihilfefähig. Gräben stellen kein Landschaftselement im Sinne der Beihilfeberechtigung und von Cross Compliance dar. Die Länder haben aber die Option, weitere Landschaftsmerkmale in den Katalog der beihilfefähigen Elemente aufzunehmen. Die beiden Gruppen der Landschaftselemente unterscheiden sich hinsichtlich des Erhaltungsgebotes voneinander. Während CC-relevante Landschaftselemente erhalten werden müssen und jedes Landschaftselement zur Überprüfung der Einhaltung dieses Gebotes einzeln unter Angabe von Lage und Größe zu dokumentieren ist, gilt dies für sonstige Landschaftselemente nicht. Die Meldung der Elemente nach Lage und Größe sollte eine möglichst hohe Genauigkeit aufweisen, die tatsächliche Gesamtfläche aber ggf. leicht unterschätzen, da bereits 2 % Überschätzung der beihilfefähigen Flächen zu förderrechtlichen Sanktionen führen können. Weiterhin ist eine Kennzeichnung von CC-relevanten Elementen vorzunehmen. Solche Landschaftselemente müssen gemäß der deutschen Durchführungsverordnung zum InVeKoS vom 3. Dezember 2004 vollständig gemeldet werden. Wenn aus Leichtfertigkeit oder Vorsatz keine oder unvollständige Angaben gemacht werden, gilt dies als Ordnungswidrigkeit. Die Länge und Breite ist vom Landwirt aber nicht mit Exaktheit anzugeben, da die Landschaftselemente im Rahmen der Digitalisierung für das GIS-gestützte Kontrollsystem behördlicherseits erfasst werden.

Auch neu angelegte Landschaftselemente und Landschaftselemente, die in keinem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit beihilfefähigen Parzellen stehen, aber zur Betriebsfläche zählen, fallen oberhalb der definierten Größen unter das Beseitigungsverbot von Cross Compliance. Dies betrifft z. B. auch Hecken auf Dauerkulturflächen.

Verwirrung stiftet die Regelung der EU für Landschaftselemente auf Flächen, die durch noch gekoppelte Direktzahlungen gefördert werden. Dies sind z. B. die Zusatzprämien für Hülsenfrüchte, Energiepflanzen und der

noch gekoppelte Teil der Stärkekartoffel- und Trockenfutterbeihilfen. Für diese Direktzahlungen, die bis 2013 gekoppelt bleiben, müssen die Landschaftselemente wie bisher in Abzug gebracht werden. Hierdurch entsteht zusätzlicher Verwaltungsaufwand für Behörden und Antragsteller.

Bei der Agrarumweltförderung auf Ackerland galt in Anlehnung an die Regelung der ersten Säule ebenfalls die Nutzfläche ohne Landschaftselemente als Förderfläche. Einige Bundesländer haben bereits in der Vergangenheit Landschaftselemente in die grünlandbezogene Agrar-

umweltförderung aufgenommen. Die Änderung der berechneten beihilfefähigen Fläche der ersten Säule führt nicht automatisch zu einer Erhöhung der Förderflächen der Agrarumweltmaßnahmen. Die Förderrichtlinien der Bundesländer lassen in begrenztem Maß Vertragsanpassungen zur Erhöhung der Förderfläche zu. Zur Aufnahme der Landschaftselemente müssen Landwirte folglich einen Änderungsantrag stellen. Zu beachten ist, dass in der Agrarumweltförderung bei Überschreiten eines bestimmten, neu eingebrachten Flächenumfangs der Abschluss einer neuen fünfjährigen Verpflichtung vorgesehen ist.

Landschaftselemente, die dem CC-Standard unterliegen (Beseitigungsverbot):

- Hecken und Knicks (lineare Strukturelemente, die überwiegend mit Gehölzen bewachsen sind) ab einer Länge von 20 Metern
- Baumreihen (Anpflanzungen von nicht landwirtschaftlich genutzten Bäumen in linearer Anordnung), die aus mindestens 5 Bäumen bestehen und eine Länge von mindestens 50 Metern aufweisen,
- Feldgehölze (überwiegend mit gehölzartigen Pflanzen bewachsene Flächen, die nicht der landwirtschaftlichen Erzeugung dienen) bis höchstens 2.000 Quadratmeter (Flächen, für die eine Beihilfe zur Aufforstung oder eine Aufforstungsprämie gewährt worden ist, gelten nicht als Feldgehölze);
- Feuchtgebiete (Biotope, die nach landesrechtlichen Vorschriften im Sinne des § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes geschützt und über die Biotopkartierung erfasst sind) mit einer Größe von höchstens 2.000 Quadratmetern,
- Einzelbäume (freistehende Bäume, die nach landesrechtlichen Vorschriften als Naturdenkmale im Sinne des § 28 des Bundesnaturschutzgesetzes geschützt sind).

Sonstige Landschaftselemente als Teile der beihilfefähigen Fläche:

- Einzelbäume und -sträucher, auch soweit sie abgestorben sind,
- Tümpel, Sölle, Dolinen und andere vergleichbare Feuchtgebiete bis zu einer Größe von höchstens 2.000 Quadratmetern,
- Feldraine,
- Trocken- und Natursteinmauern, Lesesteinwälle,
- Fels- und Steinriegel sowie naturversteinte Flächen bis zu einer Größe von höchstens 2.000 Quadratmetern,
- Binnendünen.

Die Länder können durch Rechtsverordnung weitere Landschaftselemente als Teil der Gesamtfläche der landwirtschaftlichen Parzelle anerkennen, soweit dies erforderlich ist, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

BMVEL 2005; S. 101

Flächen bis zum 17. Mai 2005 melden!

Um zu verhindern, dass für naturschutzfachlich wertvolle Flächen im Jahr 2005 keine ZA zugeteilt werden, gilt es, eine möglichst vollständige Meldung solcher Flächen zu erreichen. Der sicherste Weg, die Zuteilung von ZA auf naturschutzrelevante Flächen zu gewährleisten, ist die Integration der Flächen in einen bestehenden, beihilfeberechtigten landwirtschaftlichen Betrieb noch vor Mai 2005 und die anschließende Beantragung von ZA durch diesen Betrieb. Im Falle von Hüteschäfern oder Streuobstwiesenbewirtschaftern bieten z.B. einige Landschaftspflegeverbände ihre Hilfe an, damit diese die erforderlichen Nutzungsberechtigungen von einer Vielzahl an Eigentümern erhalten und ihre Betriebe über die Meldung von beihilfefähigen Flächen absichern können. Diese Arbeiten sind mit einem erheblichen Aufwand verbunden, den z.B. Hüteschäfer mit größeren Weiderevieren in Realteilungsgebieten kaum allein in kurzer Zeit bewältigen können.

Wie wird aus einer nicht beihilfefähigen Fläche eine beihilfefähige Fläche?

Zu unterscheiden sind landwirtschaftliche Flächen, die potenziell beihilfefähig sind, also die oben genannten formalen Voraussetzungen der Beihilfefähigkeit mitbringen und Flächen, die tatsächlich beihilfefähig sind, indem sie zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen genutzt werden. Potenziell beihilfeberechtigt sind bspw. Flächen, die aus unterschiedlichsten Gründen in 2005 nicht gemeldet worden sind sowie Flächen von Antragstellern, deren Antrag abgelehnt worden ist, da er die Betriebsinhabereigenschaft nicht erfüllt. Aus Sicht des Naturschutzes stellt sich dies als besonders problematisch dar, wenn es sich um ökologisch hochwertige Flächen handelt. Genannte Flächen sind nicht per se vom System ausgeschlossen. Sie finden bspw. Eingang, wenn sie zur Aktivierung von ZA genutzt werden, allerdings fällt im Gegenzug eine andere Fläche heraus.

Einen Lösungsansatz könnten die Regelungen für Neueinsteiger nach § 18 Betriebsdurchführungsverordnung bilden. In den kommenden zwei Jahren können Neueinsteiger ZA aus der nationalen Reserve erhalten. Die Antragsteller müssen mindestens 30 Hektar beihilfefähige Fläche nachweisen. Die Betriebsinhaber erhalten im Jahr 2006 Zahlungsansprüche für 50% und in 2007 für 30% ihrer beihilfefähigen Fläche. Zusätzlich müssen Antragsteller Bedingungen hinsichtlich des Lebensalters, der Ausbildung und des Zeitpunktes der Betriebsgründung erfüllen. Sie müssen:

- (1) Erstmalig eine selbstständige landwirtschaftliche Tätigkeit nach dem 15. Mai 2005 und vor dem 16. Mai 2007 aufgenommen haben,
- (2) zum Zeitpunkt der landwirtschaftlichen Tätigkeit weniger als 40 Jahre alt sein,
- (3) eine bestandene Abschlussprüfung in einem anerkannten Ausbildungsberuf der Agrarwirtschaft oder einen dieser Berufsrichtung entsprechenden Studienabschluss nachweisen.

Für juristische Personen und Personengesellschaften gelten im Prinzip die gleichen Bedingungen, mit der Ausnahme, dass die gesetzlichen Vertreter die o.g. Bedingungen 2 und 3 erfüllen müssen.



4.2 Pachtverhältnisse und Zahlungsansprüche

Bei der Vergabe von Zahlungsansprüchen steht der Schutz des Bewirtschafters im Vordergrund. Für Flächen, die zum Stichtag der Flächenmeldung am 17.05.2005 verpachtet sind, erhält der Pächter als Flächenbewirtschaftler den flächenbezogenen Betrag der Zahlungsansprüche. Laufen Pachtverträge aus, gehen die Flächen an den Eigentümer zurück, die Zahlungsansprüche verbleiben als ein eigenständiges Recht beim Pächter. Pächter und Verpächter steht es jedoch frei, sich im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben anders zu einigen.

Von dieser Option haben in stärkerem Umfang auch Flächeneigentümer der öffentlichen Hand, wie Kommunen und Land, aber auch Kirchen, Stiftungen und Verbände Gebrauch gemacht, die Flächen mit hohem Naturschutzwert an Landwirte zur Nutzung verpachtet haben. Ziel der Einigung ist, die Zahlungsansprüche stärker an die Flächen zu binden, um somit zu gewährleisten, dass die Flächen auch zukünftig zu verpachten sind und in der Nutzung bleiben. Die **Ausgestaltung zusätzlicher Pachtvereinbarungen** sieht im Wesentlichen vor, dass der Flächenpächter

- a) im Jahr 2005 die gepachteten Flächen im vollen Umfang im Sammelantrag zu melden hat,
- b) die zugewiesenen Zahlungsansprüche zu aktivieren sind, um deren Verfall zu verhindern,
- c) der flächenbezogene Betrag des Zahlungsanspruchs mit Auslauf des Pachtvertrags nicht beim Pächter verbleibt, sondern an den folgenden Pächter übertragen wird. Der betriebsindividuelle Betrag des Zahlungsanspruchs wird dem Pächter durch den Flächeneigentümer entgolten, so dass ein fairer Interessenausgleich zwischen den Interessen von Pächter und Verpächter stattfindet. Eine solche Klausel setzt allerdings voraus, dass es einen nachfolgenden Pächter gibt, da sonst der ZA nicht aktiviert werden kann.

In **laufenden Pachtverträgen** können die dargestellten Änderungsklauseln nur im gegenseitigen Einverständnis von Pächter und Verpächter aufgenommen werden. Weigert sich der Pächter, hat der Verpächter kaum eine rechtliche Handhabe, die gewünschten Vertragsänderungen herbeizuführen, da der Pächter nicht gegen den Pachtvertrag an sich verstoßen hat. Allerdings sind die Verhältnisse zwischen Verpächter und Pächter i.d.R. durch Kooperation gekennzeichnet. Dies begründet sich u.a. darin, dass die Flächenpächter i.d.R. auf eine langjährige Kooperation angewiesen sind, um die Grundlage ihrer landwirtschaftlichen Produktion zu erhalten. Im Falle von Neuverträgen bietet sich ein Vertragsabschluss bis zum Jahr 2013 an, dem Endjahr der Reform, um für beide Seiten mehr Sicherheit zu schaffen.



Fallbeispiele: Wie können für Naturschutzflächen Zahlungsansprüche geltend gemacht werden?

Zielflächen des Naturschutzes mit laufenden **Verpflichtungen im Rahmen von Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen** werden voraussichtlich von den begünstigten Landwirten im Mai 2005 für die Zuteilung und Aktivierung von ZA gemeldet. Solange die Verträge laufen, benötigen die Landwirte den Flächennachweis ohnehin für die Agrarumweltförderung. Vorsicht ist bei auslaufenden Verträgen ohne Verlängerung geboten, da auslaufende Betriebe u. U. keine Anträge für die betreffenden Flächen stellen werden.

Beihilfefähige **Flächen, die neu ins Fördersystem aufgenommen** werden sollen, sollten mit entsprechenden Klauseln (siehe oben) an einen beihilfeberechtigten landwirtschaftlichen Betrieb verpachtet oder zur Nutzung überlassen werden. Betriebe mit hohen betriebsindividuellen Referenzbeträgen in den ersten Jahren dürften i.d.R. die „Verdünnung“ ihrer Betriebsprämienanteile, die mit einer Ausweitung der beihilfefähigen Betriebsfläche verbunden ist, kritisch betrachten. Dies sind vor allem Betriebe, die bisher Milchkühe, Mutterkühe, Mastbullen oder Schafe gehalten haben. Sie werden eine Aufnahme in ihren Betrieb ggf. akzeptieren, wenn der Pachtvertrag eine Klausel zur Kompensation des betriebsindividuellen Prämienanteils enthält. Solche zusätzlichen Flächen sind leichter an Betriebe zu verpachten, die keine oder nur geringe betriebsindividuelle Beihilfen bekommen, z. B. Ackerbaubetriebe, da es hier nicht zu „Verdünnungseffekten“ kommt. Diese Betriebe können aber oft keine extensive Weidenutzung gewährleisten.

Bei **Flächen ohne landwirtschaftlichen Status**, die im Jahr 2005 in landwirtschaftliche Nutzung oder in Pflege genommen werden sollen, ist für die Beantragung von ZA ein beihilfeberechtigter Antragsteller und der Nachweis eines beihilfefähigen Flächenstatus notwendig. Bei bisher nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen wird voraussichtlich die landwirtschaftliche Nutzung nachzuweisen sein, z. B. durch Beweidung. Der Nachweis, dass es sich um ehemalige Landwirtschaftsfläche handelt, z. B. brachgefallenes ehemaliges Grünland, das wieder in Nutzung genommen werden soll, hat ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Beihilfeberechtigung. Entscheidend ist letztlich die Klärung auf Landesebene, unter welchen Bedingungen derartige Flächen beihilfefähig sind.

Flächen, die durch **auslaufende Betriebe** bewirtschaftet werden und im Zuge der Beantragung von ZA aus strategischen Gründen nicht gemeldet werden, sind nur schwer im Voraus zu erfassen. Die Meldung weniger Flächen kann zu höheren betriebsindividuellen Prämien führen. Eine solche Konzent-

ration der betriebsindividuellen Prämienrechte auf weniger Fläche ist für auslaufende Betrieben attraktiv, die keine Flächen zur Bewirtschaftung mehr brauchen, soweit die Summe von Pacht- und Pflegekosten zusätzlicher Flächen nicht durch die dafür zu erwartende Regionalprämie gedeckt wird. Eine explizite Nachfrage seitens der Naturschutzbehörden bei den Landwirten, die Naturschutzflächen bewirtschaften, kann ggf. zur rechtzeitigen Identifizierung von Flächen beitragen, für die keine ZA beantragt werden sollen. Diese Flächen könnten dann an andere Betriebe vermittelt werden.

Sollten Zielflächen des Naturschutzes an keinen landwirtschaftlichen Betrieb vermittelt werden können, ist die Antragstellung durch einen bestehenden oder neu zu gründenden **Landschaftspflegebetrieb** (z.B. bei einer Naturschutzorganisation oder einem Landschaftspflegeverband) zu prüfen. Dieser muss die formalen Voraussetzungen für beihilfeberechtigte landwirtschaftliche Betriebe erfüllen und könnte beihilfefähige, nicht an Betriebe zu verpachtende Fläche aufnehmen und für die Beantragung von ZA melden. Die entsprechenden formalen Voraussetzungen für die Beihilfeberechtigung solcher Betriebe sind auf Länderebene zu klären.

Über die Nutzung der Härtefallregelung kann ein neu gegründeter Landschaftspflegebetrieb ggf. auch **nach dem Jahr 2005** beihilfeberechtigte Flächen ohne ZA aufnehmen und ZA beantragen. Im Jahr 2006 würde dann für 50 % der beantragten Fläche ein ZA zugeteilt, im Jahr 2007 nur für 30 % der Fläche. Aufgrund der geringen Zuteilung von ZA ist diese Option im Vergleich zur Antragstellung im Jahr 2005 wesentlich ungünstiger.

Ohne Nutzung von Härtefallregelungen kann nach dem Jahr 2005 auch ein **Erwerb von ZA** durch beihilfeberechtigte Antragsteller für Flächen erwogen werden, für die keine ZA zur Verfügung stehen. Dies wird nur bei geringen Preisen für ZA sinnvoll sein, und zwar wenn beihilfefähige Flächen im Verhältnis zu den gesamten ZA einer Region knapp werden. Wie sich dieses Verhältnis entwickeln wird, ist jedoch noch offen. Als Alternative können Fördermittel auch direkt für **Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen** auf Flächen ohne ZA eingesetzt werden, um eine naturschutzfachlich erwünschte Nutzung zu gewährleisten. Förderinstitutionen im Naturschutz sollten daher künftig prüfen, ob der Erwerb von ZA oder eher direkt steuerbare Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden sollen.

4.3 Für den Arten- und Biotopschutz relevante Cross Compliance Standards

Ein zentraler Bereich, der Schutz von Landschaftselementen, ist bereits in Kap. 4.1 dargestellt worden. Weitere relevante Aspekte betreffen die Kontrolle von obligatorischen Auflagen in Natura-2000-Gebieten, die Festlegung von Ausnahmen von den Mindestpflegeverpflichtungen auf nicht genutzten Flächen, die im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten sind, sowie die Regelungen zur Erhaltung des Dauergrünlands.

Auflagen in Natura-2000-Gebieten

Durch die Einbeziehung der FFH- und der Vogelschutz-Richtlinie in Cross Compliance wird die Einhaltung hoheitlicher Auflagen in Natura-2000-Gebieten (z. B. in Managementplänen festgelegte Auflagen) zur Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen. Bei Verstößen werden daher künftig nicht nur ordnungsrechtliche Bußgelder fällig, sondern auch Direktzahlungsabzüge gemäß Cross Compliance. Naturschutzbehörden werden als Fachbehörde zu den für die Umsetzung von Cross Compliance vorgesehenen Regelkontrollen hinzugezogen. In jedem Fall haben die Fachbehörden unabhängig von der Regelkontrolle aufgedeckte Verstöße an die für CC-Sanktionen zuständigen Behörden zu melden. Relevante Prüfkriterien sind der Tabelle in Kap. 3.7 zu entnehmen.

Bezüglich des Flächenmanagements in Natura-2000-Gebieten sollte im ersten Schritt durch Absprache mit den in den Schutzgebieten wirtschaftenden Landwirten noch vor Mai 2005 sichergestellt werden, dass für alle landwirtschaftlich genutzten, naturschutzfachlich wertvollen Zielflächen ZA beantragt werden. Die Agrarumweltförderung innerhalb der Schutzgebietskulisse und die Zusicherung einer Beibehaltung bzw. Verstärkung kann dies begünstigen. Weiterhin ist im Verlauf des Jahres 2005 in Kooperation mit den Agrarverwaltungen zeitnah zu prüfen, ob für Zielflächen tatsächlich ZA beantragt werden.

Künftig wird bei der Festlegung ordnungsrechtlicher Vorgaben über die Managementpläne für Natura-2000-Gebiete zwischen naturschutzfachlichen Zielen einerseits und dem hohen Sanktionsrisiko für die Flächenbewirtschaftung andererseits abzuwägen sein. Jede hoheitliche Vorschrift einer Schutzgebietsverordnung stellt gleichzeitig einen **sanktionsrelevanten CC-Tatbestand** dar. Da sich Sanktionen als prozentualer Abzug auf die gesamten Direktzahlungen betroffener Betriebe beziehen, können bereits wenige Betriebsflächen im Natura-2000-Schutzgebiet künftig zu hohen Beihilfekürzungen führen. Entsprechend stark kann die Ablehnung der Landwirte ausfallen, wenn in den Managementplänen gebietspezifische Auflagen festgelegt werden. Cross Compliance birgt die Gefahr, dass kooperative Maßnahmen in Schutzgebieten gefährdet werden, und die Pachtnachfrage nach Flächen in Natura-2000-Gebieten deutlich abnimmt. Daher sollten Auflagen durch Maßnahmen der zweiten Säule wie Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Agrarumweltprogramme flankiert werden. Sorgfältig beobachtet werden sollte auch, ob Cross Compliance künftig dazu führen wird, dass hoheitliche Auflagen erst gar nicht festgelegt oder zurückgefahren werden.



Ausnahmen von den Mindestpflegeverpflichtungen

Gemäß Cross Compliance sind beihilfefähige Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Hierzu gehört auch die Verhinderung der Ausbreitung unerwünschter Vegetation. Das Instandhaltungsgebot gilt besonders für nicht mehr kultivierte Flächen, aber auch für weiterhin landwirtschaftlich genutzte Fläche. Die Pflege nicht mehr genutzter Flächen durch alleiniges Mulchen als Mindestanforderung ist aus Sicht des Naturschutzes kritisch zu beurteilen. Aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes können die zuständigen Landesbehörden jedoch Ausnahmen von diesen Vorschriften erlassen. Dabei kann aber kein höherer Standard verankert werden, sondern nur eine Lockerung von der Mindestpflegeverpflichtung. Die Kriterien für Ausnahmegenehmigungen sind noch nicht festgelegt. Es erscheint sinnvoll, hierzu eine rasche Klärung auf Länderebene herbeizuführen und ggf. die Vorgehensweise zwischen den Ländern zu harmonisieren. Zu klären sind die Definition von Ausnahmetatbeständen, Anforderungen an die fachliche Begründung und an die Festlegung von Zielflächen bzw. Zielkulissen. Denkbare Ausnahmetatbestände umfassen die folgenden Punkte:

- Flächen, die nicht mehr bewirtschaftet werden: Soll eine einheitliche, maschinelle Pflege solcher Flächen verhindert werden, ermöglicht die **Aufhebung der flächendeckenden Pflegepflicht**, dass z. B. Randstreifen mit Hochstauden oder ähnliche Strukturen etabliert werden können und Landwirte gleichzeitig Pflegekosten sparen. Hierdurch könnten z. B. Altgrasstreifen an Gewässern und Waldrändern geschaffen werden, die nur noch alle fünf Jahre gemäht werden müssen. Eine solche Ausnahme kann ggf. auch pauschal für größere Gebietskulissen erlassen werden. Eine flächenspezifische Verschärfung der Mindeststandards zur Instandhaltung, z. B. die Festlegung einer Mindestbeweidung, dürfte dagegen nicht realistisch sein.
- Flächen, die extensiv beweidet werden: Die Attraktivität extensiver Beweidung als Alternative zum Mulchen steigt mit der Gewissheit, dass Beweidung als ‚Instandhaltung der Flächen durch Nutzung‘ anerkannt wird. Für Landwirte, die ihre Flächen

durch Extensivbeweidung pflegen, sollten die Risiken, die mit Vor-Ort-Kontrollen verbunden sind, kalkulierbar bleiben. Eine klare Definition einer Mindestnutzung gibt es bisher jedoch nicht. **Mindestbesatzdichten** pro Hektar Hauptfutterfläche z. B. von 0,3 GV/ha, wie sie für viele Grünlandextensivierungsmaßnahmen gelten, und eine Toleranzbreite für „unerwünschte“ Vegetation können einen Ansatz bieten.

- Anlage von Landschaftselementen: Da der Schutz von **Landschaftselementen** ausdrückliches Ziel der Reform ist und in der EU-Verordnung festgelegt wurde, erfordert die Pflanzung einer Hecke keine Ausnahmegenehmigung von der Instandhaltungspflicht, da sie als „erwünschte“ Vegetation anzusehen ist. Die Schaffung von Altgrasstreifen und anderer, durch Unterlassen der Pflege entstehender Vegetationsformen bedürfen dagegen voraussichtlich einer Ausnahmegenehmigung.
- Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen: Für **Vertragsnaturschutzflächen** müssen Ausnahmeregelungen geschaffen werden, die gewährleisten, dass ein bestimmter Zustand der Flächen nicht zu Sanktionen führt, beispielsweise durch Aufwuchs, der auf normalen Flächen als unerwünschte Vegetation eingestuft wird (vgl. Kap. 4.4). Auch die Pflege nicht mehr kultivierter Flächen mit Hilfe gezielter Agrarumweltmaßnahmen erfordert ggf. Ausnahmen vom flächendeckenden Mulchen oder Mähen.
- Schutzgebiete: Nicht zuletzt gilt es, Widersprüche zwischen den Mindestpflegeverpflichtungen und geltendem Landesrecht aufzudecken und entsprechende Ausnahmetatbestände zu formulieren. Dies betrifft z. B. **Auflagen in Schutzgebieten** sowie Erhaltungsgebote und Nutzungsaufgaben für besonders geschützte Biotope. Im Sinne der Agrarreform sollte die Erhaltung schützenswerter Biotope für Landwirte prämiennunschädlich sein, und die CC-Auflagen sollten keine Pflegemaßnahmen verordnen, die den Schutzziele und Auflagen widersprechen.

Erhaltung des Dauergrünlands

Die Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland erfordert keine parzellenscharfe Erhaltung des Dauergrünlands. Bis zu einer Verringerung des Verhältnisses von Acker- zu Dauergrünland um 5 % auf Länderebene gegenüber 2003 (unter Einbeziehung der im Jahr 2005 erstmals gemeldeten Flächen) ist gemäß der EU-Vorgaben keine Begrenzung des Umbruchs vorgesehen. Erst oberhalb dieser Schwelle gibt es eine Genehmigungspflicht, ab 8 % Verlust, spätestens 10 % muss Grünland wieder eingesät werden. Diese EU-Regelung lässt erheblichen Spielraum für den Umbruch von Dauergrünland und einen Flächentausch. Ackerfähige Grünlandflächen können damit nicht vor Umbruch geschützt werden. Eine Ausnahme bilden naturschutzrechtlich geschützte Flächen. In Deutschland obliegt die Verpflichtung zur Erhaltung des Grünlands den Ländern, eine bundesweit einheitliche Regelung ist nicht vorgesehen. Die Länder können im Rahmen ihrer regionalen Ausgestaltung z. B. den Grünlandumbruch aber erst dann unter Erlaubnisvorbehalt stellen, sobald die 5 %-Schwelle überschritten wurde.

Ein Grünlandumbruch in Natura-2000-Gebieten, der gegen schutzgebietsspezifische Auflagen verstößt, ist sogar CC-relevant und führt zu Sanktionen innerhalb des Direktzahlungssystems. Hingegen wird ein Grünlandumbruch, der gegen nationale oder landesrechtliche Vorschriften verstößt, nicht direkt im Kontrollsystem der Agrarbehörden kontrolliert und sanktioniert. Folgende Ansatzpunkte bieten sich jedoch zur **Begrenzung des Umbruchs von Dauergrünland** an:

- Die Genehmigungspflicht (im Regelfall oberhalb eines regionalen Grünlandverlustes von 5 %) ermöglicht eine gezieltere Verhinderung eines Umbruchs auf wertvollen Flächen. In Österreich gilt z. B. ein absolutes Umbruchverbot am Rand von Gewässern. Die noch festzulegenden Landesverordnungen mit den Kriterien für die Genehmigung von Umbruch und Ersatzsaat sollten unter Berücksichtigung von Naturschutzaspekten ausgestaltet werden.

- Die InVeKoS-Daten ermöglichen auch ein Monitoring zum Ausmaß des Tauschs und der regionalen Verlagerung von Dauergrünlandflächen. Sollte es auch ohne Verletzung der 5 %-Schwelle zu erheblichen Verlagerungen kommen, und sollten Zielflächen wie z. B. Flächen in Gewässernähe umgebrochen werden, könnte eine Änderung der Genehmigungspflichten gefordert werden. In Österreich gilt grundsätzlich eine Genehmigungspflicht für Grünlandumbruch.
- Um Rechtssicherheit für die Flächennutzer zu erreichen, sollte das bestehende InVeKoS-Flächenverzeichnis für die Genehmigungen von Grünlandumbruch genutzt und um Informationen über alle fachrechtlich relevanten Einschränkungen erweitert werden. Hierzu zählen landesrechtliche Bestimmungen im Naturschutz- und Wasserrecht sowie schutzgebietsspezifische Auflagen. Entsprechende Gebietskulissen, in denen neben Schutzgebieten z. B. auch Grünlandflächen in Feuchtgebieten und Hanglagen mit einem besonderen Schutzstatus gemäß Bundesnaturschutzgesetz enthalten sind, sind in das InVeKoS aufzunehmen. Die vorgeschlagene Vorgehensweise dient nicht zuletzt dazu, Widersprüche zwischen Natur- und Wasserschutz einerseits und förderrechtlichen Genehmigungen andererseits zu vermeiden.

Angesichts der weiter abnehmenden Wirtschaftlichkeit der Grünlandnutzung ist eine vollständige Verhinderung des Umbruchs von Dauergrünland kein realistisches Ziel. Deshalb wird in der Umsetzung der Reform ein Spielraum für Nutzungsveränderungen gegeben. Aus Naturschutzsicht sollte eine möglichst effiziente Nutzung der neuen Regelungen und Kontrollmöglichkeiten für den Schutz des Grünlands vorrangig in definierten Zielkulissen angestrebt werden.



4.4 Auswirkungen der Reform auf Agrarumweltmaßnahmen

Die Reform der Direktzahlungen der ersten Säule berührt auch die derzeitige Förderpraxis der Agrarumweltmaßnahmen. In Deutschland werden Agrarumweltmaßnahmen zum überwiegenden Teil im Rahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 von der EU und den Bundesländern gemeinsam gefördert. Darüber hinaus bieten Länder und Kommunen auch eigene Programme ohne Kofinanzierungsanteil der EU an. Der Bund hat durch das Förderinstrument der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) für einige Agrarumweltmaßnahmen über die Fördergrundsätze zu einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (MSL) eine Rahmensetzung vorgenommen, und beteiligt sich ebenfalls an deren Finanzierung.

Von den Auswirkungen der GAP-Reform auf die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen soll aus Naturschutzsicht im Wesentlichen auf folgende vier Bereiche näher eingegangen werden:

- In Detailfragen ergeben sich Änderungen für die Beihilfeberechnungen, zudem sind zukünftig Beihilfeanpassungen nötig.
- Mit der Einführung der CC-Standards wurden inhaltliche Überschneidungen zu bisherigen Förderatbeständen erwartet, die aber nicht im erwarteten Umfang eingetreten sind.
- Über die Modulation verändert sich das Finanzaufkommen, gleichzeitig wird das Spektrum der angebotenen Agrarumweltmaßnahmen ausgedehnt.
- Die GAP-Reform wird in vielen Regionen zu einer Veränderung der Flächennutzung führen. Agrarumweltmaßnahmen bieten die Möglichkeit, bei unerwünschten Effekten gegenzusteuern.



Merkmale von Agrarumweltmaßnahmen:

Förderangebote für Landwirte zur freiwilligen Teilnahme innerhalb von Kulturlandschafts-, Vertragsnaturschutz- oder Landschaftspflegeprogrammen,

Zielrichtung Ressourcenschutz: Erhaltung und Verbesserung von Umweltgütern sowie Tierschutz im Rahmen landwirtschaftlicher Bewirtschaftung,

Einhaltung von Bewirtschaftungsauflagen oberhalb der Mindestanforderungen guter landwirtschaftlicher Praxis, mit meist fünfjähriger Verpflichtung.

Was ändert sich bei den Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen?

Die Prämien für Agrarumweltmaßnahmen dienen dazu, einen Ausgleich für Kosten und Einkommensverluste in Folge der Bewirtschaftungsauflagen zu gewähren sowie einen gewissen Anreiz für die Teilnahme zu geben. Agrarumweltprämien werden zusätzlich zu den Direktzahlungen der ersten Säule gewährt und bemessen sich i.d.R. nach der bewirtschafteten Fläche oder der Zahl gehaltener Tiere.

Grundsätzlich werden also die Agrarumweltprämien und die Beihilfen, die aus den Zahlungsansprüchen resultieren, nicht miteinander verrechnet oder aufeinander bezogen. Eine Ausnahme ist jedoch wichtig: Landwirte, die aufgrund der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen geringere Zahlungsansprüche erhalten, können einen Antrag auf Härtefallregelung stellen. Den Landwirten werden dann Sonderzahlungsansprüche zugeteilt. Um Doppelzahlungen zu vermeiden, werden in diesem Fall die Beihilfen der Agrarumweltmaßnahmen gegengerechnet.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen wird es voraussichtlich zu einer **Überprüfung und Anpassung der Beihilfen** kommen müssen, um die veränderten Rahmenbedingungen in der ersten Säule zur Bemessung der Beihilföhe zu berücksichtigen. Ob dies zu einer Verringerung der Prämien führen wird, ist derzeit aber noch unklar. Dafür würde sprechen, dass eine Instandhaltung von Flächen bereits über CC-Auflagen gewährleistet werden muss. Für Fördermaßnahmen zur Aufrechterhaltung einer (extensiven) Tierhaltung könnten sogar höhere Agrarumweltprämien gerechtfertigt sein, wenn infolge der Entkopplung in der ersten Säule gerade die Rinderhaltung in Ungunstlagen in größerem

Umfang wegbricht. Beim Vertragsnaturschutz sind kaum Kürzungen der Beihilfen zu erwarten, da hier insbesondere zusätzliche Aufwendungen und Bewirtschaftungsschwernisse entgolten werden, die sich über die GAP-Reform nicht verändern.

Folglich werden in den Bundesländern die bestehenden Prämienberechnungen nach derzeitigem Stand bis 2006 beibehalten. Die Neuberechnungen werden voraussichtlich erst mit den neuen Entwicklungsplänen für die nächste Förderperiode ab 2007 zur Genehmigung vorgelegt. Für bestehende Verträge gilt Bestandsschutz. Einige Länder überlegen derzeit, u.a. aufgrund des unkalkulierbaren, zukünftigen Finanzbedarfs einen Neueinstieg im Förderjahr 2005 für ihre Programme bzw. einzelne Maßnahmen nicht zu gewähren, d.h. nur auslaufende Verträge bis zum Ende der Programmplanungsperiode im Jahr 2006 zu verlängern.

Härtefälle aufgrund der Teilnahme an einer Agrarumweltmaßnahme:

Der Betriebsinhaber stockt im Rahmen einer Agrarumweltmaßnahme seinen Tierbestand ab, z.B. um Besatzdichtegrenzen einzuhalten. Der verringerte Tierbestand führt zu einem niedrigeren Referenzbetrag. In diesem Fall wird der betriebsindividuelle Betrag entsprechend erhöht.

Der Betriebsinhaber verpflichtet sich, im Rahmen einer Agrarumweltmaßnahme Ackerland zu Grünland umzuwandeln bzw. dieses Grünland beizubehalten. Dies kann dazu führen, dass der Fläche statt eines flächenbezogenen Betrags für Ackerland der niedrigere flächenbezogene Betrag für Dauergrünland zugewiesen wird. Im Rahmen der Härtefallregelung kann der betreffenden Fläche unter gewissen Voraussetzungen dennoch der flächenbezogene Betrag für Ackerland zugewiesen werden.

Wie wirken die CC-Anforderungen auf Agrarumweltmaßnahmen?

Die neuen Standards haben nur geringe Einschränkungen der bestehenden Agrarumweltmaßnahmen (AUM) zur Folge:

- Die mit den Bestimmungen zur Instandhaltung stillgelegter Flächen verbundene Verbreitung standardisierter, maschineller Mulchverfahren kann zwar zur Offenhaltung der Landschaft beitragen. Naturschutzfachliche Zielvorstellungen in Hinblick auf Struktur und Artenzusammensetzung von Grünlandgesellschaften lassen sich damit jedoch nicht umsetzen. Die Förderung einer extensiven Grünlandnutzung durch Beweidung oder durch spezifische Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen ist folglich auch in Zukunft uneingeschränkt möglich.
- Von besonderem Interesse aus Naturschutzsicht ist die Frage, ob die im Rahmen von AUM – meist über Weidehaltung – sehr extensiv bewirtschafteten Flä-

chen mit der Duldung oder teilweisen Förderung von Verbuschungsarealen den CC-Standards noch genügen (halboffene Weidelandschaften, Allmendweiden, Kalkmagerrasen o.ä.). Hier ist die Definition von Ausnahmetatbeständen für Vertragsflächen durch die Länder und die Abstimmung zwischen Agrar- und Naturschutzbehörden notwendig.

Mit der Einführung von Cross Compliance wird allerdings für die Direktzahlungen ein Standard etabliert, der z. T. über die für Agrarumweltmaßnahmen erforderliche Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ hinausgeht. Somit sind zurzeit unterschiedliche Prüfstandards in der ersten und zweiten Säule gültig, die aber im Zuge der in diesem Jahr anstehenden Reform der zweiten Säule (ELER-Verordnung) angepasst werden. Für den Zeitraum bis 2007 sind Übergangsregelungen vorgeschlagen worden (siehe Kasten).



Übergangsregelungen zur neuen Förderperiode

Die EU-Kommission hat drei Alternativen für die Überführung der Agrarumweltmaßnahmen in die neue Förderperiode vorgegeben, die allerdings noch nicht in Verordnungsform vorliegen. Es liegt im Ermessen der Länder, welche Variante für welche Maßnahmen gewählt wird. Als Alternativen kommen in Frage:

- Für auslaufende Verträge: Verpflichtungen der Vereinbarungen werden fortgeführt bis zum Ende der Programmlaufzeit.
- Die notwendigen Anpassungen fließen in die gute landwirtschaftliche Praxis ein und finden Anwendung bei neuen fünfjährigen Verträgen (mit Beginn der Wirkung von Cross Compliance).
- Neue Fünfjahres-Verpflichtungen mit Anpassungsklausel für die neue Programmperiode

Modulation und zukünftige Finanzausstattung der Agrarumweltprogramme

Die Reformbeschlüsse auf europäischer Ebene zielten darauf ab, die Förderung der ersten und der zweiten Säule stärker zu verbinden und über die Modulation die zweite Säule zu stärken. Mit Einführung der nationalen Modulation in Deutschland stehen seit zwei Jahren vermehrt Mittel für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund wurde bereits 2003 das Spektrum der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) erheblich erweitert und auch im Jahr 2004 durch weitere Maßnahmen zur Unterstützung der grünlandgebundenen Tierhaltung ergänzt. Auch in den einzelnen Bundesländern gibt es ein entsprechend großes Interesse an der Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme. Inwieweit die Programme ausgebaut werden können, hängt vor allem von den künftigen Budgetmöglichkeiten ab.

Die Mittelausstattung der zweiten Säule und damit der AUM ist von vier Faktoren bestimmt:

1. **Mittelvolumen der zweiten Säule:** Der Europäische Rat hat im Oktober 2003 die Ausgaben der ersten Säule für die Jahre 2007 – 2013 festgelegt und nach oben gedeckelt. Bei einer stärkeren Begrenzung des EU-Haushalts im Rahmen der längerfristigen Finanzplanung („finanzielle Vorausschau“) würden die Einsparungen im Agrarhaushalt daher vor allem die zweite Säule treffen.
2. **Höhe der obligatorischen Modulationsmittel:** Der Rückfluss der Modulationsmittel in die EU-Staaten beträgt 80 %, zuzüglich weiterer 10 % in Deutschland als Ausgleich für den Wegfall der Roggenintervention. Es wird mit einem Aufkommen von rund 200 Mio. Euro jährlich gerechnet.
3. **Kofinanzierungssatz und Mittelvolumen der GAK bzw. der MSL-Maßnahmen:** Innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe werden Extensivierungsmaßnahmen zurzeit mit 60 % (bzw. im Falle der aus der nationalen Modulation finanzierten Maßnahmen mit 80 %) durch den Bund kofinanziert.

4. **Höhe der Landesmittel:** Letztlich sind alle Agrarumweltmaßnahmen durch die Landeshaushalte zu kofinanzieren. In Anbetracht der angespannten Haushaltslagen der Länder erweist es sich zunehmend als Problem, die hierfür notwendigen Mittel aufzubringen.

Insgesamt wird in vielen Bundesländern zukünftig von einem stagnierenden bis sinkenden Mittelaufkommen für den ländlichen Raum auszugehen sein. Hinzu kommen neue Aufgaben der Förderpolitik (Tierschutz, Lebensmittelqualität, Beratung und Managementsysteme) und damit verbundene neue Maßnahmen, die ebenso wie das bereits vorhandene breite Förderspektrum der zweiten Säule mitsamt den Altverpflichtungen der laufenden Förderperiode bedient werden müssen. Daher ist mit einer verstärkten, ggf. auch politisch motivierten Prioritätensetzung zu rechnen. Es liegt also in der Hand der Länder, welche Schwerpunkte bei der Förderung des ländlichen Raumes dann gesetzt werden. Einige Länder haben in den letzten Jahren bereits ihre Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen gekürzt. Hier sind Naturschutzakteure und Landwirte gemeinsam gefordert, um die hohe Bedeutung und gesellschaftliche Akzeptanz der Agrarumweltprogramme deutlich zu machen und damit eine entsprechende Mittelausstattung politisch durchzusetzen.

Zur Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Förderpolitik sollte der Naturschutz die Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung der zukünftigen Entwicklungspläne beachten und aktiv nutzen. Die neuen Teilnahmeverfahren müssen allerdings noch festgelegt werden, wobei diese nach dem Willen der Kommission (Entwurf der ELER-Verordnung) zukünftig ausgeweitet werden.

Naturschutzbezogenes Flächenmanagement über Agrarumweltmaßnahmen

Wie oben dargestellt, hat die Entkopplung der Direktzahlungen aller Voraussicht nach erhebliche regionale Landnutzungsänderungen zur Folge, die im Hinblick auf Agrarumweltziele unterschiedlich zu bewerten sind. Auf Gunststandorten bleibt die Landnutzungsintensität wahrscheinlich unverändert, wobei mit abnehmender Standortgüte auch mit Intensitätsabnahmen gerechnet werden kann. In Ungunstlagen wird es vor allem zu einer bedeutenden Stilllegung von Produktionsflächen kommen.

In allen Fällen gilt: Die Förderung einer Aufrechterhaltung oder Einführung extensiver Landnutzungsformen über Agrarumweltmaßnahmen gewinnt an Bedeutung, um Naturschutzziele auch weiterhin mit Hilfe der Landwirtschaft umsetzen zu können. In Gunstlagen ist dies erforderlich, um den Naturschutz besonders auf Ackerflächen nicht weiter in ein Nischendasein geraten zu lassen. In Ungunstlagen kann damit der Verdrängung ökologisch wertvoller Grünlandgesellschaften durch einfaches Mulchen entgegengewirkt werden.

Folglich sind die Begründungen für die Förderung infolge der sich veränderten Produktionsbedingungen neu zu definieren. Neben den Aspekten des Arten- und Biotopschutzes rückt die **Erhaltung von Kulturlandschaft und traditionellen Bewirtschaftungsformen** auf Ungunststandorten als weiteres gesellschaftlich erwünschtes Ziel von Natur- und Umweltschutz in den Vordergrund. Gleichzeitig sinkt dort bei den aufgezeigten Entwicklungen die Legitimation für Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes.

In Zeiten knapper werdender Budgets für die Agrarumweltprogramme ist auch die Verbesserung der Treffsicherheit und Umwelteffizienz des Mitteleinsatzes wichtig. Das bedeutet, dass die Programme mehr als bisher auf den konkreten Bedarf und das Ergebnis ausgerichtet werden müssen. Dies hat ggf. auch zur Folge, dass Zielkonflikte innerhalb des Maßnahmenbündels auszutragen sind, insbesondere zwischen den breit wirksamen, mit weniger Auflagen verbundenen und den anspruchsvollen und spezifisch wirkenden Maßnahmen.

Für Akteure im Naturschutz sind mehrere Handlungsebenen vorstellbar:

→ Zunächst sind die skizzierten Entwicklungen der Flächennutzung aufmerksam zu verfolgen. Am ehesten gelingt dies über ein Monitoring, welches zentral z.B. über Auswertungen der InVeKos-Flächenkataster zu realisieren wäre. Das Monitoring sollte unterschiedliche Aspekte betreffen:

- Analyse der Verteilung der ZA auf die beihilfefähigen Flächen (Verhältnis von ZA zu beihilfefähigen Flächen) auf Landesebene,
- Zuteilung von ZA auf Zielflächen des Naturschutzes und Abschätzung der Relevanz von Flächen ohne ZA, nach Schutzgebiets- und anderen naturschutzfachlichen Kulissen,
- Entwicklung der Flächen, die mit Mulchverfahren instand gehalten werden.

→ Daraus abgeleitet sind Bedarfsregionen zu identifizieren, in denen der unerwünschten Entwicklung aktiv durch gezielte Förderung von Agrarumweltmaßnahmen begegnet werden kann. Je nach Ausgestaltung der Maßnahmen bedeutet dies in Teilen eine Wiederankopplung der Produktion, z. B. durch die Aufrechterhaltung der Rinderhaltung, die zur Erreichung der Natur- und Umweltschutzziele unvermeidbar ist.

→ Zur fachlichen Festlegung von Bedarfsregionen können naturschutzfachliche Entwicklungs-/ Erhaltungskonzepte, die bereits im Vertragsnaturschutz erfolgreich der gezielten Steuerung und Akquisition von Förderflächen dienen, weiterentwickelt werden.

→ Eine aktive Beteiligung bei der Weiterentwicklung der Agrarumweltmaßnahmen ist angeraten. Wichtige Ansatzpunkte aus Naturschutzsicht sind dabei:

- Gezielte Aufrechterhaltung extensiver Beweidung zur Offenhaltung und Pflege von naturschutzrelevanten Flächen: Eine an die Aufrechterhaltung extensiver Weideverfahren gebundene Agrarumweltprämie kann einerseits dem Rückgang der Mutterkuhhaltung entgegenwirken. Weiterhin kann eine stärker flächenspezifisch ausgerichtete Förderung bei zurückgehendem Weidetierbestand den Einsatz der Tiere zur Flächenpflege auf die wertvollsten Flächen lenken. Dies betrifft z. B. die Färsenaufzucht, die in extensive Beweidungskonzepte eingebunden werden kann.
- Auf Flächen, für die keine ZA zur Verfügung stehen, können Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt werden, um eine Aufgabe von Flächen zu verhindern. Ohne ZA muss aus der Agrarumweltprämie allerdings auch der Kostenansatz für Pacht und Mindestinstandhaltung gewährt werden. Alternativ dazu ist eine tierbezogene Förderung zu erwägen, wie sie in den neuen GAK-Maßnahmen für Schafhaltung aufgenommen wurde. Diese Maßnahme hat zur Voraussetzung, dass die Tiere zur Landschaftspflege eingesetzt werden. Auch für innerhalb der ersten Säule nicht beihilfefähige Flächen (wie z. B. ggf. Heideflächen) besteht für die Bundesländer damit eine Fördermöglichkeit über die zweite Säule.
- Ökologische Aufwertung von Flächen, die aus der Produktion genommen werden (obligatorische und freiwillige Stilllegung): So bietet etwa eine gezielte Pflege von nicht mehr genutzten Ackerflächen mit Maßnahmen, die über Mulchen hinausgehen, auch für den Naturschutz Chancen, z.B. auf Randstreifen.
- Eine Ackernutzung großflächig über knappe Mittel der Agrarumweltförderung aufrecht zu erhalten, erscheint wenig realistisch; gefragt ist vielmehr eine differenzierte und gezielte Förderung.
- Im Ackerbau ist als „gekoppelte“ Agrarumweltmaßnahme, die eine Aufrechterhaltung der Ackernutzung unterstützt und auch großflächiger wirksam ist, vor allem der ökologische Landbau zu nennen.
- Über die CC-Regelung ist zwar der Erhalt zahlreicher Landschaftselemente zukünftig gesichert. Allerdings sollte deren Pflege sowie die Erhaltung der nicht unter die Regelung fallenden Landschaftselemente über Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden.

→ Zur Aufrechterhaltung und Sicherung der landwirtschaftlichen Nutzung wertvoller Naturschutzflächen müssen aktive, an naturschutzkonformer Bewirtschaftung interessierte Landwirte gefunden werden, in deren Betriebsabläufe die Maßnahmen integrierbar sind. Die geringe Rentabilität der Verfahren zwingt zu Spezialisierungen. Deshalb werden überbetriebliche Kooperationen oder die Landschaftspflege als Betriebsform/ Betriebszweig an Bedeutung gewinnen. Erfahrungen auf diesen Gebieten können die an vielen Orten bereits aktiven Landschaftspflegeverbände vorweisen.

→ In Zukunft wäre es auf Ebene der Programme sinnvoll, eine finanzielle Reserve und damit genügend Reaktionspielraum vorzuhalten, weil die konkrete Entwicklung der Flächennutzung in Folge der Agrarreform derzeit noch überhaupt nicht genau abgeschätzt werden kann.



Chancen und Risiken der Reform aus Naturschutzsicht

5

5.1 Analyse

Die Reform der Agrarpolitik birgt viele Chancen für den Naturschutz. Die Änderung der landwirtschaftlichen Nutzung im Sinne des Naturschutzes wird erleichtert, beispielsweise die Etablierung von Landschaftselementen, Extensivgrünland oder Buntbrachen auf Ackerland. Den Landwirten gehen durch solche Nutzungsänderungen in Zukunft keine Direktzahlungen mehr verloren. Nutzungsänderungen für Arten- und Biotopschutz sind deshalb günstiger. Mit der Entkopplung geht eine Extensivierung der Landnutzung einher, da die landwirtschaftliche Flächennutzung ohne gekoppelte Direktzahlungen in einigen Fällen nicht mehr rentabel ist. Die Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule werden vor diesem Hintergrund zu einem noch wichtigeren Förder- und Lenkungsinstrument. Oft beinhalten sie eine „an die Produktion gekoppelte“ Förderung, z. B. durch Unterstützung einer extensiven Beweidung mit Rindern und Schafen. Nach der Entkopplung in der ersten Säule werden diese Maßnahmen stärker als in der Vergangenheit zur Aufrechterhaltung extensiver Landnutzungen beitragen. Durch die Kürzung der Direktzahlungen der ersten Säule (Modulation) werden zusätzliche Mittel für den Ausbau der zweiten Säule bereitgestellt, z. B. für die Finanzierung von Agrarumweltmaßnahmen. Die Anforderungen von Cross Compliance bieten die Chance, den Vollzug von Naturschutzauflagen in Natura-2000-Gebieten zu verbessern und die Erhaltung von Landschaftselementen zu gewährleisten. Im Verhältnis zu den Agrarumweltprogrammen ergibt sich aber auch ein Abstimmungsbedarf, insbesondere bezüglich der Mindestanforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zu-

stand der Betriebsflächen. Ferner sind die Wirkungen der mit Cross Compliance verbundenen Sanktionsdrohungen auf die Akzeptanz und Kooperationsbereitschaft der Landwirte zu berücksichtigen.

Die Realisierung von Naturschutzzielen in der Agrarlandschaft wird davon abhängig sein, wie sich die zukünftige Bewirtschaftung auf Grenzstandorten entwickelt, und ob es gelingt, schützenswerte Biotop- und Habitattypen auch unter den veränderten Rahmenbedingungen in adäquater Nutzung zu halten. Risiken für den Naturschutz liegen in einer großflächigen Aufgabe der produktiven Flächennutzung in ertragsschwachen Regionen als mögliche Folge der Entkopplung. Es droht ein Rückgang gerade der Tierproduktionsverfahren, die eine extensive Beweidung gewährleisten können, wie Mutterkühe und Schafe. Die geringen CC-Auflagen zur Mindestinstandhaltung stillgelegter Flächen können dazu führen, dass bisher extensiv genutzte Kulturlandschaften künftig nur noch durch maschinelles Mulchen offengehalten werden. Dies wäre mit der Erhaltung der Biodiversität in der Agrarlandschaft kaum vereinbar und gefährdet die gesellschaftspolitische Akzeptanz der Direktzahlungen. Eine weitere Herausforderung stellt die Erhaltung des Dauergrünlands dar. Die diesbezüglichen CC-Regeln fordern zwar eine Begrenzung des Grünlandverlustes, gewährleisten aber kein grundsätzliches, parzellenscharfes Umbruchverbot für Dauergrünland.

Die Bewirtschaftung naturschutzfachlich wertvoller Flächen kann nicht allein über die Transferzahlungen der



ersten Säule und die CC-Anforderungen gesteuert werden, sondern erfordert eine Ergänzung durch Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Dennoch können die neuen, flächengebundenen Direktzahlungen als Instrument für das Flächennutzungsmanagement in Agrarlandschaften dienen. Dazu ist jedoch die möglichst umfassende Meldung der für den Naturschutz wichtigen Flächen wünschenswert.

Für den Naturschutz relevante Flächen mit ZA werden weiterhin Bestandteil landwirtschaftlicher Betriebe bleiben, und Naturschutzflächen mit ZA werden leichter an Landwirte verpachtet werden können. Auf den zur Aktivierung von ZA nachzuweisenden beihilfefähigen Flächen gelten die CC-Mindeststandards, so dass zumindest die Instandhaltung gewährleistet wird. Durch zusätzliche Zahlungen aus der Agrarumweltförderung kann auf nicht mehr für die Produktion benötigten Flächen die Art der Nutzung gesteuert werden, beispielsweise zugunsten extensiver Beweidung. Die ansonsten für eine Mindestpflege aufzuwendenden Kosten, die aus den Transferzahlungen der ersten Säule bestritten werden, wirken dabei als eine Art Grundförderung. Für eine extensive Nutzung oder spezielle Flächenpflege notwendige, aus der zweiten Säule zu bestreitende Agrarumweltprämien, fallen um diesen Betrag geringer aus.

Auf Flächen, die für die landwirtschaftliche Nutzung ohne zusätzliche Förderung nicht mehr rentabel sind, droht ohne ZA dagegen eine vollständige Nutzungsaufgabe. Ohne ZA wird auch eine kostenlose Nutzungsüber-

lassung schwieriger, da aufgrund zurückgehender Tierbestände keine zusätzlichen Futterflächen benötigt werden. Die Pflege naturschutzfachlich wertvoller Flächen ohne ZA kann deshalb deutlich teurer werden. Aufgrund des Gesamtbetriebsprinzips von Cross Compliance müssen ZA-freie Flächen auch ohne den Erhalt von Direktzahlungen instandgehalten werden, solange sie als Betriebsfläche gemeldet sind. Die Pflege von solchen Flächen durch Landwirte kann dadurch zusätzlich erschwert werden.

Nur wenn das Verhältnis der beihilfeberechtigten Flächen zur Summe aller ZA innerhalb eines Bundeslandes nahe 1:1 ist, kann gewährleistet werden, dass nahezu alle landwirtschaftlichen Flächen und damit auch die für den Naturschutz relevanten Flächen zur Aktivierung der ZA herangezogen werden. Verbleibt dagegen ein Teil der beihilfefähigen Fläche ohne ZA, ergibt sich ein Potenzial für Transfers. Ertragsschwache und schwer zu pflegende Flächen, die für den Naturschutz besonders interessant sind, könnten auf diese Weise die ZA verlieren und wären dann von einer vollständigen Nutzungsaufgabe bedroht. Beispielsweise können ZA, die für extensives Grünland in einer ländlichen Mittelgebirgsregion zugeteilt wurden, auf Pferdeweiden in Stadtnähe transferiert werden, für die im Jahr 2005 keine ZA beantragt wurden. Ziel des Naturschutzes sollte es daher sein, im Mai 2005 eine möglichst vollständige Meldung beihilfefähiger Flächen und insbesondere von naturschutzfachlich wertvollen Flächen zu erreichen. Ein späteres „Abwandern“ von ZA von solchen Flächen kann auch durch das Angebot zusätzlicher Agrarumweltförderung verhindert werden.

5.2 Handlungsempfehlungen aus Sicht von DVL und NABU

Handlungsprämisse für die Realisierung von Naturschutzziele in der Agrarlandschaft sollte die Nutzung von Chancen der Agrarreform sein, die sich aus den neuen Direktzahlungen und der Einführung von CC-Standards ergeben. Zusätzlich sollte die Entwicklung der Landnutzung und der Landschaftspflege verstärkt durch weiterentwickelte Agrarumweltmaßnahmen gesteuert werden. Die mit der Reform verbundenen Risiken, dass Zielflächen des Naturschutzes nach der Entkopplung der

Direktzahlungen nicht mehr in adäquater Nutzung gehalten werden können, sind zu minimieren. Dabei spielt die Zuteilung von Zahlungsansprüchen im Jahr 2005 eine Schlüsselrolle. Bei den Handlungsempfehlungen stehen Entscheidungen zur Umsetzung auf Landesebene und lokaler Handlungsbedarf im Vordergrund. Ein bundesweiter Austausch über die beschrittenen Wege kann diese Arbeiten in den Ländern und vor Ort erleichtern!

Nutzung der Fördermöglichkeiten in der ersten Säule – möglichst vollständige Meldung beihilfefähiger Flächen

Was	Wann	Wer	Kommentar
Klärung der Beihilfefähigkeit von Naturschutzflächen	Vor Mai 2005	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Flächen, die neu in die Förderstatistik aufgenommen werden, sowie Flächen, deren landwirtschaftlicher Status in Frage steht (Heiden, Deichvorland)
Information der Bewirtschafter von Naturschutzflächen	Vor Mai 2005	Naturschutzbehörden, Verbände und Stiftungen vor Ort	Problembewusstsein schaffen, Informationen zur erwarteten Antragsstellung einholen, z. B. für Grünland in Naturschutzgebieten; Artikel in Landwirtschaftsblättern veröffentlichen
Vermittlung von Naturschutzflächen an antragstellende Landwirte	Vor Mai 2005	Naturschutzbehörden, Verbände, Stiftungen, Gemeinden und Gebietskörperschaften vor Ort	Beihilfefähige Flächen, für die ggf. keine ZA beantragt würden, an antragstellende Landwirte vermitteln; Flächentausch organisieren, Flächen von Kleinstbetrieben (unterhalb Mindestauszahlungsgrenze) zusammenführen
Vermittlung von Landschaftselementen an antragstellende Landwirte	Vor Mai 2005	Naturschutzbehörden, Verbände, Stiftungen, Gemeinden und Gebietskörperschaften vor Ort	Direkt an landwirtschaftliche, beihilfefähige Flächen angrenzende Landschaftselemente gehören zur beihilfefähigen Fläche; Abschluss langfristiger Pacht- oder Nutzungsverträge ggf. mit Pflegeverpflichtungen
Klärung der Förderfähigkeit von Landschaftspflegebetrieben	Vor Mai 2005, Antragstellung 17. Mai 2005	Verbände, Stiftungen vor Ort	Bei erheblichem Umfang von nicht an Landwirte vermittelbaren Flächen prüfen, ob „Landschaftspflegebetriebe“ förderfähig sind und diese etablieren bzw. bestehende Organisationen (z.B. Stiftungen, Verbände) als Landschaftspflegebetriebe einsetzen. Zu erwägen ist z. B. die Gründung von Zweckbetrieben innerhalb gemeinnütziger Vereine. Dabei sind Beiträge zur Berufsgenossenschaft sowie der Nachweis der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit, wie z. B. der Schafhaltung, zu berücksichtigen.

Klärung der Förderfähigkeit von Landschaftselementen (LE)

Was	Wann	Wer	Kommentar
Prüfung landesspezifischer Regelungen zur Aufnahme von LE in die beihilfefähige Fläche	Vor Mai 2005	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Länder können durch Rechtsverordnung weitere LE als beihilfefähige Fläche anerkennen, um besonderen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.
Klärung, welche maximalen Flächenanteile von LE auf einer prämierten Fläche vorhanden sein dürfen	Vor Mai 2005	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Bei geplanten Landesregelungen sollten Naturschutzziele berücksichtigt werden. Dabei sollte aus landwirtschaftlicher Sicht marginales Dauergrünland als reguläre, beihilfefähige Fläche und nicht als LE eingestuft werden.
Angleichung der Regelungen bei Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage an die erste Säule	Spätestens für den nächsten Programmplanungszeitraum für die zweite Säule ab 2007	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Entkoppelte, flächenbezogene Fördermaßnahmen in der ersten Säule und der zweiten Säule sollten so zügig wie möglich angeglichen werden. Z. B. sollten in Neuverträgen für Agrarumweltmaßnahmen die LE zur Förderfläche gehören.
Vermittlung von Landschaftselementen an antragstellende Landwirte	Vor Mai 2005	Naturschutzbehörden, Verbände, Stiftungen, Gemeinden und Gebietskörperschaften vor Ort	Direkt an landwirtschaftliche, beihilfefähige Flächen angrenzende Landschaftselemente gehören zur beihilfefähigen Fläche; Abschluss langfristiger Pacht- oder Nutzungsverträge; Unterstützung bei der Flächenermittlung (Größe, Lage, CC-Relevanz)

Pachtverhältnisse auf Naturschutzflächen regeln

Was	Wann	Wer	Kommentar
Aufstellung von Musterverträgen	Vor Mai 2005	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Prüfung, ob Änderungen von Pachtverträgen auf Naturschutzflächen der öffentlichen Hand oder von Stiftungen sinnvoll sind; ggf. folgende Inhalte: Pächter soll ZA beantragen, bei Rückgabe der Fläche ZA an Neupächter weitergeben, Klausel zur Berücksichtigung von betriebsindividuellen Prämienanteilen mit Kompensationszahlung an Pächter
Neupachten mit Pacht-klausel; ggf. Änderung von laufenden Pachtverträgen		Naturschutzbe-hörden, Verbände, Stiftungen, Gemein-den und Gebiets-körperschaften als Flächeneigentümer vor Ort	Bei neuen Verträgen Aufnahme von obigen Klauseln problemlos möglich und wg. Kündigungsoption des Pächters empfehlenswert, Vertragsabschluss möglichst bis 2013 und länger; bei laufenden Verträgen Änderung nur auf Gegenseitigkeit möglich – kooperative Ansätze nicht durch einseitigen Druck auf Pächter gefährden

Monitoring der Verteilung von Zahlungsansprüchen und der Flächennutzungsentwicklung

Was	Wann	Wer	Kommentar
Analyse der Verteilung der ZA auf die beihilfefähigen Flächen (Verhältnis von ZA zu beihilfefähigen Flächen) auf Landesebene	Bis spätestens Ende 2005	Agrarverwaltung auf Landesebene in Absprache mit Naturschutzverwaltungen	Analyse der Flächenstatistik im InVeKoS und Abgleich mit (potenziell) landwirtschaftlichen Flächen im InVeKoS-GIS
Zuteilung von ZA auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen	Bis spätestens Ende 2005	Agrarverwaltung auf Landesebene in Absprache mit Naturschutzverwaltungen	Abschätzung der Relevanz von Flächen ohne ZA, nach Schutzgebiets- und anderen naturschutzfachlichen Kulissen
Entwicklung und Verteilung von Flächennutzungen erfassen und analysieren	2005 und 2006	Agrarverwaltung auf Landesebene in Absprache mit Naturschutzverwaltungen	Auswertung der InVeKoS-Flächenkataster bis auf Ebene der Einzelfläche insbesondere in für den Naturschutz relevanten Gebietskulissen. Analyse der Entwicklung von Dauergrünland, Mulchflächen und obligatorischer Flächenstilllegung.
Nutzung des InVeKoS-GIS als Informationssystem für Naturschutz und Landnutzungsmanagement	Ab 2005	Agrarverwaltung auf Landesebene in Kooperation mit Naturschutzverwaltungen	Ausweitung der Nutzungsmöglichkeit des InVeKoS-Flächenkatasters für nicht förderrechtlich relevante, naturschutzfachliche Zwecke durch Schaffung einer entsprechend gesetzlichen Grundlage. Flächenbezogene Informationen bezüglich landwirtschaftlicher Flächennutzung bzw. -pflege und insbes. Grünlandumbruch sowie Landschaftselementen der Naturschutzverwaltung für Monitoring-, Planungs- und Kontrollzwecke (Cross Compliance) zugänglich machen.

Cross Compliance/ Einhaltung von Mindeststandards

Was	Wann	Wer	Kommentar
Ausgleichszahlungen und Agrarumweltmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten	Bis spätestens 2007	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Cross Compliance kann unter Umständen kooperative Maßnahmen gefährden; Auflagen durch Ausgleichszahlungen in Natura-2000-Gebieten und Agrarumweltmaßnahmen flankieren – dafür Maßnahmen und Budgets prüfen; Natura-2000-Gebiete verstärkt als „Förderkulisse“ etablieren
Landesverordnungen zur Genehmigung von Dauergrünlandumbruch unter Berücksichtigung von Naturschutzaspekten ausgestalten	umgehend	Agrarverwaltung auf Landesebene in Abstimmung mit Naturschutzverwaltung	Genehmigung von Umbruch und Ersatzsaat naturschutzkonform festlegen, z.B. durch grundsätzliches Umbruchverbot in fachlich definierten Kulissen (derzeit erst oberhalb von 5 % Grünlandverlust möglich).

			Bei erheblichen Verlagerungen des Dauergrünlands oder Umbruch von für den Naturschutz wichtigen Flächen ggf. Änderungsmöglichkeiten prüfen - bereits unterhalb von 5 % regionalem Dauergrünlandverlust Genehmigungspflicht einführen? (Dazu muss das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz geändert werden).
Ausnahmegenehmigungen zur Mindestinstandhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festlegen	umgehend	Agrarverwaltung auf Landesebene in Abstimmung mit Naturschutzverwaltung; Vorgehensweise zwischen den Ländern harmonisieren	Zu klären sind die Definition von Ausnahmetatbeständen, Anforderungen an die fachliche Begründung und an die Festlegung von Zielflächen bzw. Zielkulissen. Soweit möglich sollten für wichtige Zielflächen, für extensive Beweidung und für relevante Agrarumweltmaßnahmen pauschale, landesweite Ausnahmegenehmigungen formuliert werden.
Flächenspezifische Ausnahmegenehmigungen	umgehend	Naturschutzbehörden, Verbände, Stiftungen vor Ort	Beitrag zur Erstellung von Gebietskulissen, Prüfung der Kompatibilität von Mindestanforderungen mit Schutzziele, Beantragung von flächenspezifischen Ausnahmen.

Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen (AUM)

Was	Wann	Wer	Kommentar
AUM zur Aufrechterhaltung extensiver Beweidung und anderer Nutzungs- und Pflegeformen für naturschutzfachliche Zielflächen fördern	mittelfristig, im Rahmen der Vorbereitung des nächsten Programmplanungszeitraums ab 2007	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene Naturschutzbehörden, Verbände und Stiftungen: Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Aufstellung der künftigen Entwicklungspläne beachten und aktiv nutzen	Konkurrenzstarke Angebote in Länderprogrammen schaffen: Maßnahmen z.B. mit Mindestbeweidungsaufgabe – falls nicht vorhanden – aufnehmen oder finanziell stärken, ggf. Schwerpunkträume der Förderung aufgrund des Flächenmonitorings ausweisen. Weidetiere (neben Mutterkühen und Schafen z.B. auch Aufzuchtferesen) durch Agrarumweltprogramme auf Zielflächen „lenken“
Maßnahmen mit synergetischen Effekten zur ersten Säule einführen	mittelfristig, im Rahmen der Vorbereitung des nächsten Programmplanungszeitraums ab 2007	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Beispiele für Ansatzpunkte können sein: Ökologische Aufwertung von Stilllegungsflächen, Pflege von Landschaftselementen
Schaffung einer finanziellen Reserve, für zeitnahe flankierende Maßnahmen	mittelfristig, im Rahmen der Vorbereitung des nächsten Programmplanungszeitraums ab 2007	Naturschutz- und Agrarverwaltung auf Landesebene	Unvorhergesehene Wirkungen der Entkopplung können Bedarf an flankierenden Agrarumweltmaßnahmen erhöhen, die kurzfristig umsetzbar sein müssen

5.3 Schlussbemerkung

Es liegt in der Hand der Agrar- und Naturschutzverwaltungen der Länder, die Voraussetzungen für eine Umsetzung der Agrarreform zu schaffen, die nicht nur „eine bessere *Rechtfertigung* entkoppelter Zahlungen als Entgelt für Leistungen der Landwirtschaft im Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz sowie zum Erhalt der Kulturlandschaft ermöglicht“, sondern die Erhaltung der Kulturlandschaft und ihrer aus Naturschutzsicht wertvollsten und artenreichsten Bestandteile auch tatsächlich fördert. Die auf eine Aufrechterhaltung extensiver landwirtschaft-

licher Nutzung angewiesenen Flächen des Naturschutzes stellen im Vergleich zur gesamten Landwirtschaftsfläche keine umfangreiche Flächenkulisse dar. Gleichzeitig handelt es sich um besonders wichtige Flächen für die Erhaltung der Biodiversität in der offenen Agrarlandschaft. Soll das Ziel der Erhaltung der Kulturlandschaft und der Biodiversität ernst genommen werden, verdienen diese Flächen besonderes Augenmerk bei der Umsetzung der EU-Agrarreform.



Europäische und nationale Vorschriften zur GAP-Reform

6

EU-Recht

Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/ 93, (EG) Nr. 1452/ 2001, (EG) Nr. 1454/ 2001, (EG) Nr. 1868/ 94, (EG) Nr. 1251/ 1999, (EG) Nr. 1673/ 2000, (EWG) Nr. 2358/ 71 und (EG) Nr. 2529/ 2001.

EU-ABl. L 270 vom 21.10.2003:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_270/l_27020031021de00010069.pdf

Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

EU-ABl. L 141 vom 30.04.2004:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_141/l_14120040430de00010017.pdf

Verordnung (EG) Nr. 796/ 2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/ 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe [ACHTUNG – Nummerierung in der deutschen Fassung falsch (795/2004)]

EU-ABl. L 141 vom 30.04.2004:

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_141/l_14120040430de00180058.pdf

Verordnung (EG) Nr. Nr. 2237/2003 der Kommission vom 23. Dezember 2003 mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Stützungsregelungen gemäß Titel IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe

EU-ABl. L 339/52 vom 24.12.2003

http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_339/l_33920031224de00520069.pdf

Bundesrecht

Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004)

Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz (Art. 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 21. Juli 2004)

BGBI. I, Nr. 38; S.1763

<http://217.160.60.235/BGBL/bgbl1f/bgbl104s1763.pdf>

Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand vom 04.11.2004 (Direktzahlungen- Verpflichtungen- Verordnung)

BGBI. I, Nr. 58, S. 2778

<http://217.160.60.235/BGBL/bgbl1f/bgbl104s2778.pdf>

Verordnung zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-durchführungsverordnung – BetrPräm-DurchfV) vom 3. Dezember 2004

BGBI. I, Nr. 58, S. 3204

<http://217.160.60.235/BGBL/bgbl1f/bgbl104s3204.pdf>

Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie zur Änderung der Kartoffelstärkeprämienverordnung vom 3. Dezember 2004

BGBI. I, Nr. 65, S. 3194

<http://217.160.60.235/BGBL/bgbl1f/bgbl104s3194.pdf>

Informationen im Internet

EU-Kommission – Landwirtschaft:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_de.htm

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

„Meilensteine der Agrarpolitik. Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland“

<http://www.verbraucherministerium.de> - Landwirtschaft

Link zu den Länderagrarministerien:

<http://www.dainet.de/>

Bundesamt für Naturschutz

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht, BfN-Skripten Nr. 99: <http://www.bfn.de/09/090203.htm>

Agrarreform für Naturschützer

Ein Jahr nach Verabschiedung der Luxemburger Beschlüsse zur EU-Agrarreform haben Bundestag und Bundesrat im Juli 2004 dem Gesetz zur Umsetzung der Reform in Deutschland zugestimmt und so einen grundlegenden Kurswechsel in der Agrarpolitik möglich gemacht. Die seit Januar 2005 geltende Entkopplung der Beihilfen von der Produktion und die Einführung eines an Umwelt-Mindeststandards geknüpften Prämienrechts haben weitreichende Konsequenzen für die Landwirtschaft und den Naturschutz in Deutschland.

Ziel dieser Broschüre ist es, wichtige Elemente der Reform vorzustellen, Chancen und mögliche Probleme für den Naturschutz in der Agrarlandschaft herauszuarbeiten sowie Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, insbesondere für die Umsetzung der Reform in den Bundesländern sowie für die praktische Naturschutzarbeit mit Landwirten vor Ort. Viele Chancen der Reform für den Naturschutz hängen von der raschen Klärung offener Fragen auf Ebene der Bundesländer und einer schnellen Informationsverbreitung für die Naturschutzarbeit vor Ort ab. Die Broschüre richtet sich damit in erster Linie an Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Verbänden und Stiftungen, die für Naturschutz und Landschaftspflege tätig sind.

