

Cross Compliance –die Lösung für größere gesellschaftliche Akzeptanz?

Alois Heißenhuber, Freising

Im Rahmen der EU-Agrarreform von 2003 wurde der Beschluss gefasst, die 1992 für den teilweisen Ausgleich der Preissenkungen eingeführten Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln. Auslöser für diese Vorgehensweise war die Forderung der Welthandelsorganisation (WTO), wonach produktbezogene Direktzahlungen entweder abzubauen oder zu entkoppeln sind. Insofern hatte die EU nicht die Wahl zwischen Entkoppelung oder Beibehaltung, sondern zwischen Abbau oder Entkoppelung. Durch die Entkoppelung ergibt sich nun das Problem der Legitimation. So wurde beschlossen, die entkoppelten Direktzahlungen nur zu gewähren, wenn im Gesamtbetrieb bestimmte Vorschriften (Cross Compliance) in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit eingehalten werden.

Für die Landwirtschaft ist nun entscheidend, auf welchem Anforderungsniveau die Cross-Compliance-Vorschriften festgelegt wurden.

Im Vorfeld waren zwei Tendenzen zu beobachten. Aus der Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe war man an einem niedrigen Anforderungsniveau interessiert, weil damit auch die mögliche Kostenbelastung niedrig bleibt. Aus naturschutzfachlicher Sicht wurde ein vergleichsweise hohes Niveau als Gegenleistung für die Direktzahlungen gefordert. Daneben ergeben sich zwei grundsätzliche Probleme. Zum einen entsprechen die Cross-Compliance-Anforderungen den bereits bestehenden Fachgesetzen. Daraus folgt: Für die Einhaltung der Fachgesetze kann es eigentlich keine Honorierung geben. Umgekehrt wird die Nichteinhaltung von Gesetzen üblicherweise sowieso geahndet, dann entspricht die darauf basierende Kürzung der Direktzahlungen einem doppelten Sanktionsmechanismus.

Ein weiteres Problem ergibt sich bei einer Nichtbewirtschaftung von Flächen. Nach den Cross-Compliance-Anforderungen ist auf nicht mehr genutzten Acker- und Grünlandflächen der Aufwuchs zu zerkleinern (mulchen). Diese Vorgabe reicht aus, um dennoch die volle Flächenprämie zu bekommen, was gesellschaftspolitisch relativ schwer zu vermitteln ist, vor allem wenn es sich um einen größeren Flächenumfang handelt. Insofern wurde die Einführung von Cross Compliance sehr kontrovers diskutiert.

Ab 2005 müssen nun die einzelnen Betriebe den Cross-Compliance-Vorgaben nachkommen. Zur Eigenkontrolle gibt die Verwaltung eine Checkliste heraus. Für maisanbauende Betriebe sind dabei u.a. folgende Details von Bedeutung:

Mindestens 40 Prozent der Ackerflächen müssen in der Zeit vom 1. Dezember bis 15. Februar mit Pflanzen bewachsen sein oder die Pflanzenreste dürfen nicht untergepflügt werden. Mit der Mulchsaat wird z.B. diese Bedingung erfüllt.

Mindestens drei Kulturen mit einem Mindestflächenanteil von jeweils 15 Prozent müssen vorhanden sein. Es besteht aber auch die Möglichkeit, durch den Anbau jeweils einer anderen Kultur in drei aufeinanderfolgenden Jahren oder durch Flächentausch mit anderen Betrieben die Vorgaben einzuhalten. Können diese Vorgaben nicht eingehalten werden, so besteht die Möglichkeit, im Rahmen einer jährlichen Humusbilanz nachzuweisen, dass der Humusabbau bestimmte Vorgaben nicht überschreitet.

Die Düngeverordnung ist durch Cross Compliance nicht verschärft worden, bei Nichteinhaltung erfolgen jetzt aber Kürzungen der Direktzahlungen. Vor allem viehhaltende Betriebe können mit der Obergrenze für Stickstoff organischer Herkunft (170 kg/ha bei Ackerflächen und 210 kg/ha bei Grünlandflächen) in Konflikt kommen. Soweit dies als Verschärfung empfunden wird, trifft dies nur zu, wenn bisher die Vorgaben nicht eingehalten wurden. Andernfalls ergibt sich durch Cross Compliance keine Veränderung.

Als Fazit lässt sich festhalten: Durch die Cross-Compliance-Anforderungen ergeben sich für die Betriebe im großen und ganzen keine Änderungen im Anforderungsniveau. Insofern stellt das Einhalten der Vorschriften nicht das eigentliche Problem dar; demgegenüber verursacht die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand. In diesem Zusammenhang sollten jedoch die steigenden Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit und die Absicherung der Betriebe im Rahmen des Produkthaftungsgesetzes nicht vergessen werden. Zu deren Erfüllung sind die Dokumentation der Produktionsprozesse und die Rückverfolgbarkeit über die gesamte Wertschöpfungskette bis zum Endverbraucher zu gewährleisten. Die bessere Verzahnung der unterschiedlichen Kontrollsysteme, denen die Landwirtschaft heute unterworfen ist, stellt eine große Herausforderung für

die Zukunft dar, um den Mehraufwand, der kleine Betriebe im Vergleich zu großen Betrieben relativ stärker belastet, in Grenzen zu halten.

Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber, TU Muenchen-Weihenstephan, Lehrstuhl für
Wirtschaftslehre des Landbaues, 85350 Freising-Weihenstephan,

Tel.: 08161-713410

Fax: 08161-714426

E-mail: Alois.Heissenhuber@wzw.tum.de

URL: <http://www.wzw.tum.de/wdl>