

Cross Compliance schafft weitere Abhängigkeiten

Vom Umgang mit dem Berufsstand Landwirt

von Christian Henschke

Die Ausgleichszahlungen waren zur Kompensation der politisch gewollten Absenkung der Erzeugerpreise eingeführt worden. Doch längst ist der ökonomische Zusammenhang verloren gegangen, und den Landwirten werden zusätzliche Leistungen im Bereich Umwelt- und Tierschutz abgefordert. Hatte schon die Ermittlung der Bemessungsgrundlage für Flächen- und Tierprämien einen erhöhten Kontrollaufwand nach sich gezogen, so verstärkt die Einführung von Cross Compliance – einem ganzen Bündel an Auflagen und Verpflichtungen – den Umfang der Kontrollen und die Härte der Sanktionen. Hinzu kommt, dass bei vielen Betrieben die direkten Einkommenszahlungen längst die aus der Landwirtschaft selbst erwirtschafteten Gewinne übersteigen. Diese doppelte Abhängigkeit ist ein wesentliches Merkmal der Agrarpolitik, die mit der Reform von 1992 begründet und seither kontinuierlich zu einem einzigartigen Modell der staatlichen Förderung weiterentwickelt wurde, in dem der rücksichtsvolle Umgang mit den betroffenen Landwirten zu kurz kommt.

Mit der Agrarreform von 1992 wurde die Senkung der Richt- und Interventionspreise für die wichtigsten Marktordnungsprodukte wie Getreide und Rindfleisch beschlossen und seither sukzessive vorangetrieben. Zur Kompensation der rasch verfallenen und längst nicht mehr kostendeckenden Erzeugerpreise und der damit verbundenen Einkommensverluste der Bauern wurden Ausgleichszahlungen eingeführt. Die weiteren Reformschritte, die Agenda 2000 und die Luxemburger Beschlüsse von 2003, haben diese Konstruktion aus Preissenkungen und Kompensationszahlungen beibehalten. Dabei waren die Ausgleichszahlungen Auslöser für tiefe Eingriffe in das landwirtschaftliche Berufsbild; seit 1992 existieren als durchgängige und für alle Landwirte bedeutsamen Prinzipien: Abhängigkeit, Antragstellung, Auflagen und Kontrolle.

Antragsteller und Zahlungsempfänger

Mit den Ausgleichszahlungen begann eine neue Epoche staatlicher Einflussnahme auf landwirtschaftliche Betriebe. Ihre Folgen zeigen sich zunehmend deutlicher: Es werden zusätzliche Leistungen im Bereich Umwelt- und Tierschutz von den landwirtschaftlichen Betrieben eingefordert. Die Verkoppelung von Ausgleichszahlun-

gen mit zu erbringenden Zusatzleistungen wurde erst möglich durch ein Zurückdrängen des ursprünglichen ökonomischen Begründungszusammenhangs der Ausgleichszahlungen als Kompensation der drastischen Erzeugerpreissenkungen. Entsprechend ist im Lauf der Jahre eine Debatte darüber entfacht worden, welche Leistungen die Landwirtschaft für die Gesellschaft denn eigentlich erbringe, die die „Subventionierung“ weiterhin rechtfertigen würden. Mit dieser Frage verbunden ist somit eine Abwertung der landwirtschaftlichen Produktion (gekennzeichnet durch immer weiter gesenkte Erzeugerpreise) und eine Aufwertung „zusätzlicher Leistungen“ landwirtschaftlicher Tätigkeit (gekennzeichnet durch die im Zuge der Reform von 2003 eingeführte betriebsindividuelle Prämie inklusive Auflagen in den Bereichen Umweltschutz und Produktionsqualität).

Die finanzielle Abhängigkeit der Landwirte vom Staat ist seither stark gestiegen. Bedeuteten die Direktzahlungen zunächst, dass ein Teil der Einkommensverluste abgefedert werden sollte, entwickelte sich der „Zuschuss“ im Lauf der Jahre zu einem dominanten Posten im betrieblichen Einkommen. Am deutlichsten betroffen sind Betriebe des Ökologischen Landbaus, bei ihnen entspricht die staatliche Beihilfe pro Hektar im Durchschnitt der Betriebe in etwa dem Gewinn pro Hektar (1).

Tab. 1: Direktzahlungen – mehr als nur ein „Zuschuss“														
Direktzahlungen an landwirtschaftliche Haupterwerbs- und ökologisch wirtschaftende Betriebe in Hessen und deren Anteil am Betriebsgewinn nach Betriebsausrichtung und Betriebsergebnis (2004/05)*														
	Konventionelle Haupterwerbsbetriebe												Ökol. insges.	
	Ackerbau			Futterbau			Veredelung			Verbund			Futterbau	Verbund
	E**	M**	W**	E	M	W	E	M	W	E	M	W		
Zahl der Buchführungsbetriebe	33	133	33	71	283	71	7	27	7	53	213	53	18	8
Beihilfen pflanzliche Produktion insges. (EUR/ha LF)	241	242	226	121	114	96	285	273	266	260	235	224	58	153
Prämien Tierproduktion insges. (EUR/ha LF)	9	6	4	47	51	56	14	21	26	37	41	42	76	65
Ausgleichszulage	10	12	20	40	47	63	6	9	26	13	19	23	77	44
Ausgleichszahlungen umweltger. Erzeugung (EUR/ha LF)	3	10	6	28	29	25	17	11	9	7	9	9	172	212
Summe Direktbeihilfen (EUR/ha LF)	263	270	256	236	241	240	322	314	327	317	304	298	383	474
Gewinn (EUR/ha LF)	743	467	77	660	446	189	1940	1331	991	772	487	148	461	303
Anteil Direktzahlungen an Gewinn je ha LF (%)	35	58	332	36	54	127	17	24	33	41	62	201	83	156
*Enthalten sind: Beihilfen pflanzliche Produktion insgesamt, Beihilfen tierische Produktion insgesamt, Ausgleichszulage, Ausgleichszulage umweltgerechte Erzeugung. Nicht enthalten sind Prämien für Flächenstilllegung sowie die Milchprämie. **E: die 25 Prozent der „erfolgreichsten Betriebe“, M: Mittelwert aller Betriebe, W: die 25 Prozent der „weniger erfolgreichen“ Betriebe. Zur Erklärung für die Gründe des „Erfolgs“ siehe: Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen, Wirtschaftsjahr 2004/05.														

Quelle: (2)

Jedoch auch für viele konventionelle Betriebe haben die staatlichen Gelder eine existenzielle Bedeutung bekommen. Tabelle 1 verdeutlicht, dass die Abhängigkeit der Betriebe auch von ihrer Betriebsausrichtung und ihrem Betriebserfolg abhängt. Im Wirtschaftsjahr 2004/2005 lag beispielsweise bei allen Betriebstypen (mit Ausnahme der Veredelungsbetriebe) der durchschnittliche Anteil der Beihilfen am Gewinn pro Hektar deutlich über 50 Prozent und bei den „schlechteren“ 25 Prozent der Betriebe überschritten die Zahlungen den Betriebsgewinn pro Hektar bei weitem (2).

So fand von der Öffentlichkeit nahezu unkommentiert eine beispiellose Entwicklung statt: Seit 14 Jahren finden sich Landwirte in den Fluren der Ämter wieder, um ihre alljährlichen Anträge auf Zuteilung der Beihilfen einzureichen. Ohne diese Zahlungen wären viele von ihnen nicht existenzfähig. Zwangsläufig müssen sie sich dadurch einer Konstruktion aus sich stetig wandelnden Auflagen, Kontrollen und – bei Nichteinhaltung

– entsprechenden Sanktionen unterwerfen. Was ist der Bauer denn nun? Ist er Angestellter im Dienst der Gesellschaft? Ist er „Sozialhilfeempfänger“, wie der Landwirt W. in einem Leserbrief schreibt? Es finden sich keine wirklich passenden Begriffe. „Landwirt“ steht für eine einzigartige Form der Verquickung von freiem Agieren am Markt und staatlichen Transferzahlungen – mit allen dadurch entstehenden Konsequenzen.

Auflagen, Kontrollen und Sanktionen

Auch wenn die Logik nachvollziehbar ist, dass die staatliche Umsetzung politischer Ziele Bürokratie nach sich zieht – im Arbeitsalltag der Bauern ergeben sich dadurch unübersehbar Probleme. Nachfolgend wird dies anhand der Kontrollinstrumente, dem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) und der Cross Compliance-Kontrolle, näher erläutert.

Von InVeKoS...

Die direkten Transfers an den Betrieb machen es erforderlich, die Grundlage zu ermitteln, auf der die Gelder je Betrieb bemessen werden können. Zur Beantragung der alljährlichen Flächen- und Tierprämien mussten die Landwirte daher zunächst einmal die Größe der von ihnen bewirtschafteten Flächen, die Art deren Nutzung, die Zahl ihrer beihilfeberechtigten Tiere angeben. Bei der Bewirtschaftung ihres Betriebs mussten sie dann die Einhaltung der Stilllegungsaufgaben beachten. (Dass es Betriebe gab, die aufgrund der Inanspruchnahme von Umweltbeihilfen ein differenzierteres Auflagenprogramm zu beachten hatten, sei an dieser Stelle nur erwähnt.) Um die Übereinstimmung der „Prämienbemessungsgrundlage“ mit dem Antrag sowie die Einhaltung der Bewirtschaftungsaufgaben zu gewährleisten, wurden von der zuständigen Agrarverwaltung jährliche Betriebskontrollen im Rahmen des InVeKoS durchgeführt. Wurde festgestellt, dass ein Landwirt unberechtigterweise zu viele Gelder beantragt hatte bzw. gegen Auflagen verstoßen hatte, wurde er mit einer Kürzung der Beihilfen des jeweiligen Bereichs, gestaffelt nach „Schwere des Vergehens“, bestraft.

In den landwirtschaftlichen Wochenblättern finden sich über die Jahre hinweg Berichte über Bauern, die sich darüber beklagen, zu hart bestraft worden zu sein, weil sie beispielsweise Stilllegungsaufgaben nicht eingehalten hätten. Es finden sich auch Klagen über die im Lauf der Jahre immer rigidere Vermessungspraxis, wonach quadratmetergenau Hecken, Büsche, Strommasten von den beihilfefähigen Flächen abgezogen werden mussten. Häufig gab es auch Beschwerden über die seit 1998 gültige Vorschrift, Kälbern, Rindern und Kühen Ohrmarken einziehen zu müssen und stets zu gewährleisten, dass diese bei Verlust zeitnah ersetzt werden. Kurz: es finden sich Anzeichen dafür, dass die Umsetzung der politischen Ziele in ihrer eigenen Logik konsequent, in der des Landwirts aber oftmals praxisfern und rigide wirken kann.

... bis Cross Compliance

Ein einschneidender Entwicklungsschritt hin zu einer weiteren Konfrontation der Landwirte mit Bürokratie bilden die mit der Agrarreform von 2003 beschlossenen und seit 2005 anzuwendenden Cross Compliance-Auflagen (CC-Auflagen). Sie umfassen drei Regelungsgebiete: (1) Einhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, (2) Erhalt von Dauergrünland und (3) Einhaltung von weiteren rechtlichen Auflagen im Bereich Umwelt-, Natur- und Tierschutz (siehe Kasten I).

In der Öffentlichkeit werden die Cross Compliance-Auflagen gerne als reine Umsetzung bereits gültiger Rechtsvorschriften erklärt. Diese Darstellung bedarf je-

doch einiger Ergänzungen, um die Besonderheiten von CC zu verdeutlichen. Generell ist festzustellen, dass das CC-relevante Regelwerk in jüngerer Zeit erneuert und zum Teil verschärft wurde (z.B. Novelle der Düngeverordnung im Januar 2006) oder neue Auflagen hinzugekommen sind (z.B. im Bereich der Futter- und Lebensmittelhygiene im Jahr 2005, Tierkennzeichnung im Jahr 2004). Das Regelwerk enthält also eine beachtliche Dynamik. Die Regelungen selbst sind eine Kollage aus

- Auflagen, die dem bisherigen InVeKoS-Zusammenhang entnommen und in CC eingefügt wurden. Dazu gehört beispielsweise die Rinderkennzeichnung. Sie wurde erstmals zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Rindfleisch eingeführt;
- ausgewählten Auflagen des deutschen Fachrechts, die nun zusätzlich CC-relevant sind. Diese Auflagen bilden den zahlenmäßig umfangreichsten Teil von CC;
- neu gefassten Auflagen wie zum Beispiel die Einhaltung eines mindestens drei Kulturen umfassenden Anbauverhältnisses.

In diesem Kontext ist zweierlei zu berücksichtigen: Für die Auflagen, die früher Gegenstand von InVeKoS waren, ergibt sich eine Verschiebung in der Bemessung des Sanktionsmaßes. Statt wie bisher über eine Kürzung der Tierprämien erfolgt die Sanktion über eine Kürzung der Prämie des Gesamtbetriebes. Aufgrund der unterschiedlichen Sanktionsstufen ist eine generelle Aussage, wie sich dadurch das Sanktionsmaß absolut verschiebt, schwer möglich. Neu ist, dass Vorschriften zur Tierkennzeichnung auch für Schafe und ehemals nicht-prämienberechtigte Tiere wie Ziegen und Schweine gelten; Verstöße führen hier ebenfalls zur Kürzung der Prämie des Gesamtbetriebes.

Bezogen auf die CC-relevanten Fachrechtsauflagen ergibt sich eine bemerkenswerte Doppelstruktur hinsichtlich Kontrolle und Sanktionierung. Das Fachrecht gilt weiterhin, und daher werden auch weiterhin Fachrechtskontrollen durchgeführt und gegebenenfalls Sanktionen verhängt. Die Sanktionssysteme von Fachrecht und CC sind jedoch unterschiedlich. Während dem deutschen Fachrecht einheitliche Bußgelder unterlegt sind, werden die Sanktionen bei CC prozentual zur Prämie berechnet. So kostet beispielsweise die Ausbringung von Gülle während der Sperrfrist als CC-Verstoß einen Betrieb, der 8.000 Euro Prämien erhält (dies wäre beispielsweise ein 40 Hektar großer Acker-Grünlandbetrieb mit 30 Milchkühen) nach dem Regelsatz (drei Prozent Kürzung der Beihilfe) 240 Euro. Ein Betrieb, der 40.000 Euro Prämien erhält (beispielsweise ein 100 Hektar großer Acker-Grünlandbetrieb mit 100 Milchkühen), müsste für das gleiche Vergehen bereits 1200 Euro bezahlen. Im Ordnungswidrigkeits-

Cross Compliance: Regelungsbereiche – Kontrollen – Sanktionen

Die Cross Compliance-Auflagen sind in drei Regelungsbereiche strukturiert:

1. Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand:

Die Regelungen zu diesem Bereich gelten seit 1. Januar 2005 (VO (EG) Nr. 1782/2003, Anhang IV). Hierzu gehören Maßnahmen zur Erosionsvermeidung, zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden, zur Pflege von aus der Produktion genommenen Flächen, Beseitigungsverbote für (präzise definierte) Landschaftselemente.

2. Dauergrünlanderhaltung: Das Gebot zum Erhalt von Dauergrünland ist gültig seit 1. Januar 2005 und zielt auf die Bewahrung eines festgelegten Anteils von Grünland an der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Bundeslandes.

3. Grundanforderungen an die Betriebsführung:

Diese sind der umfangreichste Teil der CC-Auflagen. Die in deutsches Recht umgesetzten Regelungen werden in drei Schritten von 2005 bis 2007 als CC-relevant gültig. Anstelle des umfassenden Regelwerkes* seien an dieser Stelle lediglich die Regelungsbereiche benannt:

- Seit 1. Januar 2005: Umweltregelungen in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm, Grundwasserschutz sowie Regelungen zu Flora-Fauna-Habitat, Vogelschutz und Vorschriften zur Tierkennzeichnung.
- Seit 1. Januar 2006 zudem: Pflanzenschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie Tiergesundheit.
- Ab 1. Januar 2007 zudem: Tierschutzregelungen.

Kontrolle

Die Kontrolle der CC-Auflagen geschieht durch die zuständigen Fachbehörden (der Bereiche Naturschutz, Wasserschutz, Umwelt, Landwirtschaft) bei in der Regel einem Prozent der Landwirte, die einen Antrag auf Direktzahlungen gestellt haben je Regelungsbereich (bei der Tierkennzeichnung liegt die Kontrollquote weiterhin bei 5 Prozent). Die Auswahl der Betriebe erfolgt nach Risikokriterien (z.B. Flächengröße, vorangegangene Verstöße, Größe des Tierbestandes bzw. Änderungen zum Vorjahr). Um die Häufung

von Kontrollen auf den Betrieben durch unterschiedliche Behörden zu vermeiden, kommt es beispielsweise in Hessen zu koordinierten Kontrollen, bei denen die unterschiedlichen Behörden an einem Termin prüfen, in Bayern wird die CC-Kontrolle durch einen zentralen Prüfdienst vorgenommen. Neben der systematischen Kontrolle gibt es die Cross-Checks. Hier werden zusätzliche Kontrollen durch Hinweis (von Fachbehörden, aber auch von anderen Personen) auf vermutete Verstöße durchgeführt. Durch die Cross-Checks sollen alle „Sachverhalte überprüft werden, die zufällig aufgefallen sind und vermutlich Verstöße gegen die anderweitigen Verpflichtungen darstellen“ (CC-Infobroschüre, Ausgabe Hessen 2006, S. 58).

Sanktionen

Die Sanktionierung von Verstößen gegen die CC-Auflagen erfolgt anhand einer Kürzung der Direktzahlungen des *Gesamtbetriebes*. Dabei wird der Verstoß qualifiziert in leicht (Kürzung um 1 Prozent der Beihilfe), mittel (3 Prozent Kürzung, entspricht dem Regelverstoß) und schwer (5 Prozent Kürzung). Für die Sanktionsbemessung sind die CC-Auflagen in vier Bereiche unterteilt (1: Umwelt, 2: Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tierkennzeichnung und -gesundheit, 3: Tierschutz, 4: Anhang IV und Dauergrünlanderhaltung), bei mehreren Verstößen in einem Bereich wird nur der schwerste Verstoß bewertet. Bei Verstößen in mehreren Bereichen wird das Sanktionsmaß addiert, wobei als Obergrenze eine Kürzung von fünf Prozent gilt. Wird der gleiche Verstoß wiederholt festgestellt, wird die Sanktion mit dem Faktor 3 multipliziert, das gleiche gilt für die zweite Wiederholung. Obergrenze ist in diesem Fall eine Kürzung von 15 Prozent. Ein erneuter Wiederholungsfall wird als Vorsatz gewertet und mit 20 Prozent Kürzung sanktioniert. Hier kann die Fachbehörde aufgrund ihrer Einschätzung von der Bedeutung des Verstoßes die Sanktion entweder auf 15 Prozent senken oder auf 100 Prozent erhöhen.

* Die Informationsbroschüre für die Empfänger von Direktzahlungen über die anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance) ist abrufbar z.B. für Bayern (www.stmlf.de), Hessen (www.llh-hessen.de), Thüringen (www.tll.de).

verfahren kommt es beim gleichen Vergehen zu einem einkommensunabhängigen Bußgeld im zweistelligen Bereich.

Nicht nur das Sanktionsmaß ist bei beiden Systemen unterschiedlich, sondern auch der Umgang mit dem Landwirt. Während bei CC die Sanktionen starr vollzogen werden, kann im Fall der Ordnungswidrigkeit eine Verwarnung ausgesprochen werden. Diese könnte im o.a. Fall der Gülleausbringung beispielsweise mit

einer vollen Güllegrube, einer geringen Menge und keiner Gefahr einer Verunreinigung angrenzender Gewässer begründet werden. Im Ordnungswidrigkeitsrecht gilt somit das Opportunitätsprinzip, nach dem die Sanktion oder Sanktionshöhe unter bestimmten Umständen ausgesetzt bzw. verringert werden kann.

Für die Betriebe bedeutete Cross Compliance in jedem Fall mehr Kontrollen und ein für die CC-relevanten Fachrechtsauflagen verschärftes Sanktionsmaß. Ob

Alte und neue Abhängigkeiten

Früher, als ich noch Kind und Jugendlicher war, fühlte ich mich zu Hause auf unserem Hof ziemlich frei, denke ich. Auch persönlich hatte ich keinen Anlass mich wirklich abhängig zu fühlen – außer von den Eltern und den üblichen Abhängigkeiten zum Hof natürlich, die einerseits bei Grundakzeptanz gar nicht gespürt wurden, da sie selbstverständlich waren, andererseits bei „Bewusstmachung“ desselben Umstandes die übliche Rebellion der Jugend hervorriefen.

Von Kind an interessiert mich Geschichte. Ziemlich intensiv habe ich mich seit Jahrzehnten damit beschäftigt. Wie oft habe ich feststellen müssen, wie schrecklich unsere Vorfahren, meine Vorfahren, die seit dem Jahr 1298 hier in der nordhessischen Region Bauern sind, unter Abhängigkeiten von Fürsten und Herren, Adel und Kirche, Soldaten und Schergen, marodierenden Landsknechten und Steuereintreibern zu leiden hatten. Umso mehr hat mich immer wieder der Überlebenswillen und die Überlebensfähigkeit durch Beharrlichkeit beeindruckt. Das ist übrigens auch oft das Faszinierende am Mittelalter. Ich hatte nur immer gedacht, diese Art Sachverhalte seien unwiderruflich Geschichte.

Lange Jahre waren bei mir geprägt von der Überzeugung, dass die Bauern „heute“, abgesehen von den Banken, viel weniger und vor allem gar keine vergleichbaren Abhängigkeiten hätten wie damals, vor Jahrhunderten. Ich musste immer irgendwo hinfahren, näher oder weiter entfernt, um historische Dinge zu sehen, um mich auf diese Abhängigkeiten einlassen zu können. Besonderes Beispiel sind die seit der Romantik so „hoch gelobten“ Burgen des Mittelalters, die, nicht wirklich schön, hoch auf den Bergen meist reine Macht- und Kontrollfunktionen hatten.

Heute werde ich das Gefühl nicht los, mit anderen Vorzeichen in die Vergangenheit zurückgekehrt zu sein. Ungeahnte gekoppelte Dimensionen von Abhängigkeiten treten auf: Staatsanträge und EU- Gesetze, Veterinär- und Gemeindebehörde, Ordnungsamt und Landwirtschaftsamt, Naturschutzbehörde und Wasserwirtschaftsamt, Finanzamt mit Buchführungspflicht, Bauamt und „Entkopplung“, nicht zu vergessen die Bio-Richtlinien, das alles gekoppelt in den schönen Begriff „Cross Compliance“ (Cross = „kreuzen“; Compliance with the law = „Befolgung der Gesetze“ meint so etwas wie: „Befolgung sich überkreuzender Gesetze“ oder besser: „Überkreuzte Befolgung – und Kontrolle – von allen agrarrelevanten Gesetzen“).

Bisher einmalig ist die Komplexität und die gewollte, gezielte Verknüpfung und Kontrolle aller landwirtschaftlichen Angelegenheiten, die allesamt Abhängigkeiten sind. Wenn auch angenommen werden darf, dass man eigentlich mit der Konstellation nichts Böses wollte, so ist allein das Ansinnen einer solchen Konstruktion der Heimtücke Ausgeburt. Dies ist das Bild eines gespenstischen Kraken, der seine Eigendynamik unaufhaltsam entfalten wird.

Logischerweise stehen wir am Beginn dieses Weges der verhängnisvollen Abhängigkeiten, die George Orwells prophetisches Buch in den Schatten stellen kann. Der Weg kann am Ende zur zerstörerischen Selbstblockade führen.

Heiner Range, Landwirt in Kassel-Harleshausen

die Konstruktion Cross Compliance besser geeignet ist, durch erhöhten Druck auf die Landwirte die Zielverwirklichung (Umweltschutz, Qualität) zu erreichen als beispielsweise Auflagen im deutschen Fachrecht? Eine Auswertung erster CC-Kontrollresultate, die im Rahmen der systematischen Kontrollen in Niedersachsen vorgenommen wurden, zeigt, dass die prinzipiell angelegte verschärfte Ahndung von Verstößen gegen CC-relevante Fachrechtsauflagen sich in der Praxis nicht im größeren Umfang als problematisch erwiesen hat. So sind Beanstandungen in den untersuchten Bereichen Nitratrichtlinie, FFH-Richtlinie, Anhang IV – zumindest bisher – nicht häufig gewesen. Auffallend hoch hingegen sind Beanstandungen im Bereich der Tierkennzeichnung (3). Eine Ursache dafür könnte sein, dass die systematischen Prüfkriterien für CC-Auflagen, anders als bei den ehemaligen InVeKoS-Auflagen, noch sehr knapp gehalten sind. Dies zumindest vermutet die niedersächsische Behörde in oben genannter Quelle bezogen auf das Prüfergebnis zur FFH-Richtlinie.

Zuspitzung von Bürokratie

Die CC-Auflagen wirken darüber hinaus tief in die Landwirtschaft, denn die Landwirte erleben diese Auflagen als zunehmend problematisch (siehe dazu auch den obigen Text „Alte und neue Abhängigkeiten“). Folgende als besonders kritisch erlebte Aspekte werden in Gesprächen mit Landwirten und in Leserbriefen in landwirtschaftlichen Wochenblättern immer wieder benannt (4):

- Landwirte haben Schwierigkeiten, die geforderten Auflagen im Alltag gewissenhaft, vor allem aber zeitnah umzusetzen. Oft genannte Beispiele sind die Verpflichtung zur stetigen Prüfung, ob Rinder mit zwei Ohrmarken gekennzeichnet sind, denn gerade hier ist die Verlustquote hoch. Aber auch die Meldung der Zu- und Abgänge kann im Alltagsgeschehen offenbar schnell vergessen werden. Da im Fall einer Prüfung Argumente wie Arbeitsbelastung als Entschuldigung

nicht zählen, wird hier die Art und Weise der Kontrolle als besonders problematisch erlebt.

- Auflagen können verantwortungsbewusster Betriebsführung widersprechen, da sie allgemeine und technische Regeln aufstellen und damit dem flexibel zu organisierenden Betrieb entgegenlaufen. So werden beispielsweise auf den Tag fixierte Fristen für Mahd oder Gülleausbringung gesetzt.
- Damit die Einhaltung der Auflagen kontrolliert werden kann, ist der Landwirt zu Dokumentationen verpflichtet. Welche Informationen wie dokumentiert werden, wird von außen vorgegeben und entspricht nicht immer den Notwendigkeiten, die sich aus seiner individuellen Betriebsführung heraus ergeben würden. Diese Vorgaben ignorieren damit die Kompetenzen und Qualifikationen des Betriebsleiters.
- Die Umsetzung von Auflagen kann kostspielig sein. Dies betrifft beispielsweise Auflagen zur Lagerung von Diesel und Gülle. Dabei kann es sein, dass der Sinn der Auflage für einen Betrieb sehr wohl vorhanden ist, für einen anderen hingegen nicht.
- Der durch Aufлагenerfüllung entstehende Aufwand muss vom Landwirt bewältigt werden; dies geschieht zu Lasten der ursprünglichen landwirtschaftlichen Tätigkeiten.
- Unangemeldete Kontrollen unterstellen Verdunklungsabsicht des Landwirts. Diese Kontrollpraxis ist angesichts der meisten Kontrollinhalte unangemessen konfrontativ.
- Zudem sind die Sanktionen rigide, da weder mit Toleranzen gearbeitet wird noch die Möglichkeit der Nachbesserung dem Landwirt die Chance gibt, Fehler ohne Bestrafung zu beheben.

Einschränkungen sind hier nötig. Da die dargestellten Punkte eine Sammlung von genannten Problembereichen sind, betreffen sie den einzelnen Landwirt in unterschiedlichem Maß. Dennoch ist festzuhalten, dass die derzeitige Konfrontation des Landwirts mit CC-Auflagen und entsprechenden Kontrollen als eine Zuspitzung von Bürokratie erfahren wird. Diese äußert sich zunächst in zunehmenden Dokumentationspflichten, Auflagen zur Bewirtschaftung des Betriebs und Auflagen zu dessen Ausstattung. Die Problematik der bürokratisch verfassten Auflagen zeigt sich aus der Sicht der Landwirte bei Cross Compliance jedoch noch deutlicher als im Bereich des InVeKoS: Die Individualität des landwirtschaftlichen Betriebs wird durch die Pauschalität der Auflagen ignoriert, die Eigenverantwortung des Landwirts wird infrage gestellt, und es fehlt zudem eine ausreichende Sensibilität für Möglichkeiten der praktischen Umsetzung im landwirtschaftlichen Alltag. Es ist schwer vorstellbar, dass Cross Compliance vor allem in Kombination mit dem Druckmittel „Kontrolle

und Sanktion“ vom Landwirt nicht als weitere Infragestellung seiner professionellen Integrität wahrgenommen wird (5).

Fazit

Landwirte bleiben, wozu sie seit 1992 gemacht wurden: Antragsteller und Zahlungsempfänger. Durch Cross Compliance wird lediglich ein weiteres Element dieses Systems der staatlichen „Förderung“ besonders deutlich: Das vom Staat gezahlte Einkommen wird an die Einhaltung von Auflagen geknüpft, diese wird zusätzlich stichprobenartig überprüft und bei Nichtbefolgung wird die Strafe über eine nachträgliche Einkommenskürzung vollzogen. Es scheint, als wäre die Befindlichkeit der betroffenen Bauern bei der Umsetzung der politischen Ziele nicht weiter berücksichtigt worden. Jedenfalls ist eine solche Konstruktion bislang aus keinem anderen Wirtschaftsbereich bekannt.

Anmerkungen

- (1) Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006: 28, Übersicht 13.
- (2) Die Daten in Tabelle 1 beziehen sich beispielhaft auf Hessen, weil hier detailliert einzelne Betriebstypen berücksichtigt werden. Nicht berücksichtigt sind Stilllegungs- und Milchprämie. Die dargestellten Zahlen unterschätzen somit die tatsächlichen Anteile. Quelle: Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen, Wirtschaftsjahr 2004/05. Hrsg.: Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen (LLH), S. 5 u. 111. Eigene Berechnung.
- (3) Pohl, Hans-Peter (2006): Cross Compliance? Auswertung der systematischen Kontrollen 2005. Stand: 15. März 2006 (www.lwk-niedersachsen.de).
- (4) Zumindest bezogen auf einzelne Aspekte schlägt das Schwarzbuch Bürokratieabbau des Deutschen Bauernverbandes (DBV), das im Juni 2006 veröffentlicht wurde, in die gleiche Kerbe (www.bauernverband.de).
- (5) Der Begriff der „professionellen Integrität“ ist einem Interview mit dem Sozialwissenschaftler Rolf Rosenbrock entlehnt (Hessisch-Niedersächsische Allgemeine vom 30. Juni 2006).

Autor

Christian Henschke
Mitarbeiter des Fachgebiets Landnutzung
und Regionale Agrarpolitik am Fachbereich
11 (Ökologische Agrarwissenschaften)
der Universität Kassel.

Universität Kassel – Fachbereich 11
Nordbahnhofstr. 1a, 37213 Witzenhausen
E-Mail: Chenschk@uni-kassel.de

