



# BMVEL- Informationen

Redaktion  
Dr. Sabine Kolloge  
Dr. Marie-Luise Dittmar

Hausanschriften  
Rochusstraße 1, 53123 Bonn  
Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin

TEL +49 (0)1888 529 - 3172 / - 3176

FAX +49 (0)1888 529 - 4306 / - 3179

E-MAIL [sabine.kolloge@bmvel.bund.de](mailto:sabine.kolloge@bmvel.bund.de)

[marie-luise.dittmar@bmvel.bund.de](mailto:marie-luise.dittmar@bmvel.bund.de)

INTERNET [www.verbraucherministerium.de](http://www.verbraucherministerium.de)

DATUM 14. Juli 2004  
NUMMER Sonderausgabe Agrarreform

## Agrarreform konkret – so wird sie in Deutschland umgesetzt

Am 9. Juli 2004 hat der Bundesrat dem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der EU-Agrarreform zugestimmt. „Dies ist ein großer Erfolg und ein zentraler Baustein der Agrarwende in Deutschland! Wir haben uns in Brüssel vehement für diese Reform stark gemacht und setzen diese nun mit der regional einheitlichen Flächenprämie in Deutschland konsequent um. Bei der Förderung der Landwirtschaft werden Belange des Umwelt- und Tierschutzes sowie der ländlichen Entwicklung in Zukunft sehr viel stärker berücksichtigt,“ erklärte Bundesverbraucherministerin **Renate Künast** in Berlin.

Kernpunkte des Gesetzes sind:

- Die **Entkopplung** der Direktzahlungen von der Produktionsmenge mit einer regional einheitlichen Flächenprämie am Ende des Übergangszeitraums (2013)
- Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit ("**cross compliance**")
- Die Einbehaltung eines bestimmten Prozentsatzes der Direktzahlungen für Zwecke der ländlichen Entwicklung ("**Modulation**")

Mit der **Entkopplung** nach einem **regionalisierten Flächenprämienmodell** ist Deutschland Vorreiter in der EU. Nach einem Übergangszeitraum erhalten alle Erzeuger in einer Region einheitliche Hektarprämien. Dagegen orientiert sich die Förderung im Standardmodell der Kommission am Umfang der Direktzahlungen der Vergangenheit. „Unser Modell hat den entscheidenden Vorteil, dass es am Ende mehr Transparenz schafft, eine einfache Umsetzung ermöglicht sowie innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft für eine größere Akzeptanz der Zahlungen sorgt. Dadurch dass nun alle Flächennutzer Mittel erhalten können und die ökologisch wertvollen Grünlandflächen in die Förderung einbezogen werden, haben wir außerdem mehr Gerechtigkeit in die Förderung gebracht“, so Künast.

## Umsetzung der Agrarreform

### 1. Entkopplung

#### 1.1 Ziel

Durch die Entkopplung wird zu einem ganz überwiegenden Teil die Gewährung der Direktzahlungen zukünftig nicht mehr daran gebunden sein, welches Produkt erzeugt wird. Die Stützungswirkung der Zahlung wird damit vom Erzeugnis auf den Erzeuger verlagert, die Einkommenseffizienz verbessert.

Im Ergebnis bewirkt die Entkopplung, dass der Erzeuger hinsichtlich seiner Produktionsentscheidungen an Flexibilität gewinnt und sich dadurch neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen. Die Wahl, welches Produkt er zukünftig erzeugt, wird vor allem von den Marktbedingungen abhängen. Eine Erzeugung, die allein durch die Höhe der produktbezogenen Zahlungen induziert ist, wird es nicht mehr geben. Die Produktionsfaktoren werden damit effizienter eingesetzt.

Die den Mitgliedstaaten zugestandenen zahlreichen Möglichkeiten der Ausgestaltung des Entkopplungsmodells bieten die Chance, dieses als wichtiges agrarpolitisches Instrument zu nutzen. Für die Bundesregierung spielen dabei vor allem folgende Ziele eine große Rolle:

- Es gilt, **Ungleichgewichte der bisherigen Förderung zu verringern** (zum Beispiel **Ackerfutter gegenüber Silomais**) und insbesondere eine **Verbesserung der Förderung von Grünlandstandorten und extensiv bewirtschafteten Standorten** zu erreichen – ohne dabei andere Standorte oder Gruppen übermäßig zu belasten.
- Das Entkopplungsmodell muss **einfach und transparent** sein. Es muss darüber hinaus deutlich machen, dass die Begründung der Zahlungen auch in der Entlohnung der vielfältigen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft liegt.
- Die Betriebe sollen in die Lage versetzt werden, sich auf die neue Situation einzustellen. Daher sind entsprechend lange **Übergangsfristen** vorgesehen.

#### 1.2 Ausgestaltung

In dem als Artikel 1 im Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik enthaltenen **Betriebsprämiedurchführungsgesetz** werden die Eckpunkte des deutschen Entkopplungsmodells geregelt.

##### 1.2.1 Beginn der Entkopplung

Die Entkopplung beginnt am 01.01.2005.

Da auch andere wesentliche Reformelemente wie Cross Compliance oder die obligatorische Modulation 2005 zwingend eingeführt werden, ist es sinnvoll, alle Reformelemente in diesem Jahr in einem Schritt und alle Bereiche umfassend zu implementieren.

### 1.2.2 Umfang der Entkopplung

Grundsätzlich werden alle produktbezogenen Zahlungen, soweit dies EG-rechtlich möglich ist, entkoppelt (Ackerprämien, 40 % der Stärkekartoffelprämie, Saatgutbeihilfe, Schlachtprämien, Mutterkuhprämien, Sonderprämie für männliche Rinder, Milchprämie, Mutterschaftprämie, nationale Ergänzungsbeiträge und Extensivierungszuschläge für Rinder sowie 50 % der Trockenfutterbeihilfe). Durch die Entkopplung der Milchprämie bereits im Jahr 2005 soll frühzeitig Druck auf die Quotenpreise ausgeübt sowie Markt- und Preisdruck reduziert werden.

Lediglich bei den Produkten Hopfen und Tabak wird von der im EG-Recht vorgesehenen Möglichkeit der vollständigen Entkopplung kein Gebrauch gemacht. Bei beiden Produkten handelt es sich um Spezialkulturen, deren Erzeugung besonderen Bedingungen unterliegt, die mit denen anderer Erzeugnisse nicht zu vergleichen sind.

So werden beim Hopfen 25 % des Prämienvolumens einbehalten, um daraus eine Zahlung an anerkannte Erzeugergemeinschaften zu gewähren. Damit sollen diese in die Lage versetzt werden, ihre für das Funktionieren des Hopfenmarktes wichtigen Aufgaben in den Bereichen Qualitätssicherung, Marktstabilisierung und Forschung weiter ausüben zu können.

Beim Tabak werden 60 % der Tabakprämie in den Jahren 2006 bis 2009 (Entkopplung bei Tabak beginnt EU-weit erst 2006) gekoppelt gehalten. Im Jahre 2010 erhöht sich der entkoppelte Anteil der Tabakprämie von 40 % auf 50 %. Die restlichen 50 % werden verwendet, um notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen in diesem Bereich im Rahmen der 2. Säule zu finanzieren. Durch die vorübergehende Teilkopplung sollen gravierende Produktionsstörungen und entsprechende Verwerfungen in den Verarbeitungsbetrieben vermieden werden.

Mit der weitgehenden Entkopplung erhöht sich die Flexibilität der Landwirte. Bisherige Verzerrungen bei der Förderung werden abgebaut (z.B. Bevorzugung des Silomaises gegenüber anderen Futterpflanzen). Die Extensivierung der Produktion wird begünstigt und der Verwaltungsaufwand gegenüber einer stärkeren Nutzung der Teilkopplungsmöglichkeiten vermindert.

### 1.2.3 Entkopplungsmodell

#### *1.2.3.1 Start mit einem Kombinationsmodell*

Abweichend vom EU-Standardmodell wird die Entkopplung in Deutschland zunächst in einer Übergangsphase über ein Kombinationsmodell erfolgen. Im Jahr **2005** startet die Entkopplung, indem kalkulatorisch:

- Die Prämien für Ackerkulturen und Saatgut sowie 75 % des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämien (30 % der Stärkekartoffelprämie insgesamt) und der entkoppelte Teil der Hopfenprämie dem **Ackerland** einer Region<sup>1</sup>,
- die Schlachtprämien für Großrinder, nationale Ergänzungsbeträge für Rinder und 50 % der Extensivierungszuschläge für Rinder dem **Dauergrünland** einer Region sowie
- Milchprämien, Mutterkuhprämien, Sonderprämien für männliche Rinder, Schlachtprämien für Kälber, Mutterschafprämien, 50 % der Extensivierungszuschläge für Rinder, der entkoppelte Teil der Trockenfutterprämie sowie 25 % des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämie (10 % der Stärkekartoffelprämie insgesamt) **betriebsindividuell** (nach Maßgabe der Zahlungen in einem historischen Bezugszeitraum 2000-02 bzw. bei der Milchprämie nach Maßgabe der einzelbetrieblichen Referenzmenge am 31.03.2005)

zugewiesen werden.

Der sich aus den betriebsindividuell zuzuteilenden Prämien berechnende Referenzbetrag wird gleichmäßig auf die flächenbezogenen kalkulatorischen Werte für Ackerland und Dauergrünland eines jeden Betriebes verteilt. Da die Höhe der betriebsindividuellen Zuschläge von Betrieb zu Betrieb variiert, sind auch die hektarbezogenen Zahlungsansprüche unter Einschluss der betriebsindividuellen Zuschläge von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich hoch.

Die den Betriebsinhabern zugewiesenen Zahlungsansprüche können in den Jahren nach der Zuweisung nur dann aktiviert werden, wenn ihnen jeweils eine entsprechende Zahl beihilfefähiger Fläche gegenübergestellt wird. Mit welcher Art beihilfefähiger Fläche dies geschieht spielt keine Rolle. Dies bedeutet: Auch wenn im Jahr 2005 ein Betriebsinhaber einen Zahlungsanspruch aufgrund einer angemeldeten beihilfefähigen Dauergrünlandfläche erhalten hat, kann dieser Zahlungsanspruch fortan mit einem Hektar Ackerfläche aktiviert werden und umgekehrt.

Die Milchprämie als Ausgleich für die Senkung der Marktordnungspreise für Milch und Milcherzeugnisse wird 2004 eingeführt und in den Jahren 2005 und 2006 schrittweise angehoben. Da die Milchprämie bereits im Jahr 2005 vollständig entkoppelt wird, bewirkt die Anhebung der Milchprämie im Jahr **2006**, dass sich dann in allen Zahlungsansprüchen, in denen ein Milchprämienanteil enthalten ist, dieser entsprechend erhöht.

Im Jahr **2006** erfolgt ebenfalls die Einbeziehung des entkoppelten Teils der Tabakprämie in die betriebsindividuelle Komponente. Die Erhöhung des entkoppelten Teils der Tabakprämie von 40 % auf 50 % im Jahre **2010** (siehe Abschnitt 1.2.2) führt dazu, dass in allen Zahlungsansprüchen, in die ein Tabakprämienanteil eingeflossen ist, dieser entsprechend angehoben wird.

---

<sup>1</sup> Eine Region entspricht in der Regel einem Bundesland (Ausnahmen: Brandenburg und Berlin, Niedersachsen und Bremen sowie Schleswig-Holstein und Hamburg bilden eine Region).

Die Festlegung der Prämienhöhen für Ackerland und Dauergrünland in einer Region erfolgt auf der Basis eines spezifischen Werteverhältnisses (Wert des Dauergrünlandprämienrechts im Verhältnis zum Wert des Ackerlandprämienrechts einer Region). Errechnet wird dieses Verhältnis, indem die Summen der auf das Ackerland bzw. das Dauergrünland einer Region entfallenden Prämien durch die jeweilige Ackerland- bzw. Dauergrünlandfläche dividiert werden.

Die Länder haben die Möglichkeit, das Werteverhältnis von Dauergrünlandprämienrecht zu Ackerlandprämienrecht innerhalb bestimmter Grenzen zu verändern. Dazu kann das Werteverhältnis um bis zu 0,15 zu Gunsten oder zu Lasten des Dauergrünlandes angehoben bzw. gesenkt werden. Die Länder können damit flexibel auf regionale Besonderheiten reagieren.

**Beispiel:**

*Region A:*

<i>Ackerlandprämienrecht:</i>	<i>300 €</i>	<i>Ackerfläche:</i>	<i>1.000.000 ha</i>
<i>Dauergrünlandprämienrecht:</i>	<i>80 €</i>	<i>Dauergrünlandfläche:</i>	<i>300.000 ha</i>
<i>Werteverhältnis Dauergrünlandprämienrecht/Ackerlandprämienrecht:</i>			<i>0,267:1</i>

*Änderung des Werteverhältnisses zu Gunsten des Dauergrünlands um 0,15*

*neues Werteverhältnis Dauergrünlandprämienrecht/Ackerlandprämienrecht: 0,417:1*

*neues Ackerlandprämienrecht: 288 €*

*neues Dauergrünlandprämienrecht: 120 €*

*1.2.3.2 Übergang zum Regionalmodell*

Langfristig sollen die von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich hohe Zahlungsansprüche zu regional einheitlichen Hektarprämienrechten umgewandelt werden. Die Umstellung auf ein derartiges Regionalmodell führt zu gewissen Umverteilungen des Prämienvolumens, da einerseits Zahlungsansprüche für bisher nicht prämienebegünstigte Flächen gewährt werden und andererseits Tierprämienvolumen auf die Fläche umgelegt wird. Diese Umverteilungen können zu einer Reduzierung des Prämienvolumens bei bestimmten Betrieben führen, wie z.B. bei intensiven Bullenmastbetrieben oder Milchviehbetrieben, die vorwiegend auf Ackerland wirtschaften und/oder hohe durchschnittliche Milchleistungen aufweisen.

Um den Betrieben die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu erleichtern, wird der Übergang zum reinen Regionalmodell mit zeitlicher Verzögerung und zudem schrittweise erfolgen. Beginn bzw. Ende der **Angleichungsphase der Werte der Zahlungsansprüche** sind auf die Jahre 2010 bzw. 2013 festgelegt worden. Der Wert der Zahlungsansprüche ändert sich als Folge des Angleichungsprozesses in den Jahren zwischen 2010 und 2013 jährlich. Am Ende steht ein einheitliches Hektarprämienrecht für alle Betriebe innerhalb einer Region.

Die Differenz zwischen regionalem Hektarprämienrecht am Ende der Angleichungsphase (Zielwert) und dem jeweiligen Hektarprämienrecht zu Beginn des Angleichungsprozesses (Ausgangswert) wird entsprechend folgender Tabelle im Zeitablauf verringert:

<b>Jahr</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Differenz zwischen Ausgangs- und Zielwert in %	100	90	70	40	0

**Beispiel:**

*Beträgt der einheitliche Wert der Zahlungsansprüche einer Region in der Endphase 300 €, der individuelle Zahlungsanspruch eines Betriebes am Anfang 200 €, dann verändert der Zahlungsanspruch seinen Wert in den Jahren wie folgt:*

<b>Jahr</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Wert des Zahlungsanspruchs	200	210	230	260	300

*Hat ein individueller Zahlungsanspruch im Jahr 2005 einen Wert von 400 €, dann verändert er seinen Wert bei einer Zielgröße von 300 € wie folgt:*

<b>Jahr</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Wert des Zahlungsanspruchs	400	390	370	340	300

*1.2.3.3 Reines Regionalmodell in der Endphase*

**Am Ende des Entkopplungsprozesses steht innerhalb einer Region ein einheitlicher Wert eines Zahlungsanspruchs – ohne Unterscheidung zwischen Acker- und Dauergrünland oder Berücksichtigung historischer Prämienniveaus.** Mit der Entkopplung der Direktzahlungen haben diese ihre Funktion als Preisausgleich verloren. Sie erhalten zunehmend den Charakter einer allgemeinen Einkommensstützung, die auch den vielfältigen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft Rechnung trägt. Alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen erhalten, unterliegen einheitlich für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen den Vorschriften zur Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Nahrungsmittelsicherheit sowie zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Den einheitlichen Anforderungen an die Gewährung der Direktzahlungen und dem Ziel gleicher Wettbewerbsbedingungen trägt ein regional einheitlich hoher Zahlungsanspruch, wie er im Regionalmodell vorgesehen ist, auf längere Sicht am besten Rechnung.

Die im **Anhang** befindliche Tabelle weist für die einzelnen Regionen die kalkulatorischen Werte der Dauergrünland- und Ackerprämienrechte im Jahre 2006 sowie der regional

einheitlichen Hektarprämienrechte für das Jahr 2013 aus. Da die Höhe der jeweiligen Prämienrechte vom Umfang der im Jahre 2005 von den Betriebsinhabern als prämienfähig angemeldeten Flächen abhängt, dieser Umfang derzeit aber nicht bekannt ist, sind diese Zahlen nur als Näherungswerte zu verstehen.

#### 1.2.4 Regionale Umverteilung

Die Höhe der den Regionen zur Verfügung stehenden Prämienplafonds wird maßgeblich bestimmt durch die Regelungen der Agrarreform von 1992 bzw. der Agenda 2000 sowie Unterschiede in der Produktionsstruktur. Bei Umlegung der historischen Prämienplafonds auf die beihilfefähige landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) ergäben sich von Region zu Region sehr unterschiedliche Prämienhöhen (z.B. Schleswig-Holstein/Hamburg 377 €/ha, Saarland 232 €/ha). Insbesondere mit Blick auf die zukünftige Begründung der Direktzahlungen (siehe Abschnitt 1.2.3.3) ist eine solche Differenz langfristig nicht zu rechtfertigen. Im Zuge der Entkopplung werden deshalb die **bestehenden Prämienunterschiede zwischen den Regionen verringert**.

Der dabei zur Anwendung kommende Umverteilungsschlüssel bewirkt eine spürbare Angleichung der Prämienniveaus, ohne dabei die Regionen, die Prämienvolumen verlieren, zu überfordern. Danach werden von den jeder Region zustehenden Prämienplafonds 35 % über einen Flächenschlüssel (beihilfefähige Acker- und Dauergrünlandflächen) verteilt, während die restlichen 65 % den Regionen gemäß ihrem Prämienvolumen 2000-02 zugeteilt werden. Diese begrenzte Umverteilung führt dazu, dass keine Region mehr als 5 % ihres bisherigen Prämienvolumens verliert. Umgerechnet auf einen Hektar LF bedeutet dies einen maximalen Verlust von rund 17 €

#### 1.2.5 Nationale Reserve

Das EG-Recht enthält Regelungen für die Zuteilung von Zahlungsansprüchen in bestimmten Sonderfällen, in denen den Betriebsinhabern nach den allgemeinen Regeln keine Zahlungsansprüche zugeteilt werden können (z.B. weil die Betriebsinhaber in dem für die Festsetzung der Zahlungsansprüche ausschlaggebenden Bezugszeitraum aus den verschiedensten Gründen keine Direktzahlungen erhalten haben).

Hierzu gehören:

- **Härtefälle** im klassischen Sinne (z.B. Tod oder Berufsunfähigkeit des Betriebsleiters, Seuchen, Naturkatastrophen, Beeinträchtigung der Produktion durch Teilnahme an Agrarumweltprogrammen),
- **Fälle** von Betriebsinhabern, die sich **in einer besonderen Lage** befinden (kapazitätserweiternde Investitionen, Pacht oder Kauf von Pachtflächen, Übertragung verpachteter Flächen an potenzielle Erben, Umstellung der Erzeugung),

- Neueinsteiger oder
- Betriebsinhaber, die an Umstrukturierungsmaßnahmen des Mitgliedstaates teilnehmen.

Je nach Kategorie kann bzw. muss der Mitgliedstaat in diesen Sonderfällen den betroffenen Betriebsinhabern zusätzliche oder gänzlich neue Referenzbeträge zuweisen. Zwingend ist dies vorgeschrieben im Falle klassischer Härtefälle sowie in Fällen von Betriebsinhabern in besonderer Lage. Fakultativ können Neueinsteiger oder Teilnehmer an nationalen Umstrukturierungsprogrammen bedient werden. Die Bundesregierung wird im Rahmen einer noch zu erlassenden Durchführungsverordnung (siehe Abschnitt 4) die für den Mitgliedstaat bestehenden Ermessensspielräume bei dieser Regelung ausfüllen.

Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, zur Bedienung bestimmter Sonderfälle eine nationale Reserve anzulegen. Diese wird u.a. durch eine Kürzung der Zahlungsansprüche aller Prämienberechtigter aufgefüllt. Zur Auffüllung der nationalen Reserve werden im Ergebnis alle Zahlungsansprüche zu Beginn um jeweils 1 % gekürzt. Sollten die in der nationalen Reserve befindlichen Referenzbeträge nicht ausreichen, die Sonderfälle zu bedienen, kann zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Kürzung der Zahlungsansprüche vorgenommen werden.

## 2 Cross Compliance

### 2.1 Ziel

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wird die volle Gewährung von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften in Bezug auf die landwirtschaftlichen Flächen, die landwirtschaftliche Erzeugung und die landwirtschaftliche Tätigkeit geknüpft. Diese Verpflichtungen betreffen:

#### **A) die Einhaltung von insgesamt 19 EG-Verordnungen bzw. -Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz.**

Neu hieran ist, dass bei Nichteinhaltung dieser auf EU-Ebene bereits existierenden Standards die Direktzahlungen des Betriebsinhaber gekürzt (bei erstmaligen Verstößen insgesamt maximal 5 %) oder bei vorsätzlichen Verstößen im Extremfall vollständig einbehalten werden. Mit dieser Verknüpfung wird die gesellschaftliche Legitimierung der Direktzahlungen verbessert und ein wichtiger Beitrag zur Sicherung des Umwelt- und Naturschutzes, des Tierschutzes sowie der Lebens- und Futtermittelsicherheit geleistet.

#### **B) Vorschriften zur Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, die von den Mitgliedstaaten erlassen werden.**

Dafür gibt es bislang auf europäischer Ebene keine entsprechenden Regelungen. Dies betrifft konkret Regelungen zum Bodenschutz und zur Mindestinstandhaltung von Flächen. Des Weiteren haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass der Anteil des Dauergrünlands an

der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche gegenüber dem Verhältnis, das im Jahr 2003 festgestellt wurde, nicht erheblich abnimmt.

Bei der Umsetzung der Beschlüsse zu Cross Compliance orientiert sich die Bundesregierung an der Erarbeitung fachlich sinnvoller Kontrollkriterien für die systematischen Kontrollen, die jährlich bei einem Prozent der Prämienempfänger zu erfolgen haben, um damit auch den Aufwand für die Landwirte und die Verwaltung zu begrenzen. Von entscheidender Bedeutung ist dabei aber auch, dass Verstöße gegen Cross Compliance-Verpflichtungen, die bei weiteren Kontrollen außerhalb der genannten systematischen Überprüfung durch die Fachbehörden festgestellt werden, ebenfalls zu einer Prämienkürzung führen. Durch diese beiden Säulen des Kontrollsystems ist sichergestellt, dass alle nationalen Fachrechtsregelungen, die sich aus den 19 EG-Richtlinien und -Verordnungen ableiten, Bestandteil von Cross Compliance sind.

## 2.2 Ausgestaltung

Das als Artikel 2 im Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik enthaltene **Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz** sieht Regelungen zur Umsetzung der Einhaltung der Cross Compliance-Standards vor.

Gegenstand des Gesetzes sind vor allem **Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen**, die wiederum nähere Einzelheiten zur Durchführung der Cross Compliance-Regelung beinhalten werden. Lediglich zu der im EG-Recht enthaltenen Verpflichtung zur Erhaltung des Dauergrünlands werden bereits im Gesetz konkretere Vorgaben gemacht.

### 2.2.1 Erhaltung von Dauergrünland

Das EG-Recht schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten bzw. Regionen dafür Sorge tragen müssen, dass das für das Referenzjahr 2003 ermittelte Verhältnis von Dauergrünlandflächen zur gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche im Wesentlichen erhalten bleibt. Dabei darf sich das Verhältnis um nicht mehr als 10 % zu Ungunsten des Dauergrünlandes verändern. Um die Einhaltung dieser Verpflichtung auf Länderebene sicherzustellen, muss bei festgestellter Abnahme des Verhältnisses zu Ungunsten des Dauergrünlandes (spätestens bei einer Abnahme von 5 %) der Umbruch von Dauergrünland von einer Genehmigung abhängig gemacht werden. Sollte trotz einer eingeführten Genehmigungspraxis die Gefahr bestehen, dass sich der Dauergrünlandanteil um mehr als 10 % verringert, müssen in einer weiteren Stufe diejenigen Landwirte, die Dauergrünland umgebrochen haben, verpflichtet werden, umgebrochene Dauergrünlandflächen wieder einzusäen oder auf sonstigen Flächen Dauergrünland neu anzulegen.

Das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz sieht nun vor, dass die Länder

- erst bei einer Abnahme des Verhältnisses von Dauergrünlandflächen zu landwirtschaftlich genutzten Flächen von mehr als 5 % die **Genehmigung des Umbruchs** vorzuschreiben haben,
- die **Neuansaat** von umgebrochenen Dauergrünlandflächen oder die **Neuanlage** von Dauergrünland auf sonstigen Flächen bei einer Abnahme des Verhältnisses von mehr als 8 % vorschreiben können.

Im Falle der Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland errechnet sich der Umfang der vom Landwirt jeweils neu anzulegenden Dauergrünlandfläche

- bei Inkrafttreten der Verpflichtung im Jahre 2005 auf der Basis der seit dem Jahr 2003 umgebrochenen Dauergrünlandflächen,
- bei Inkrafttreten der Verpflichtung in späteren Jahren auf die jeweils in den 12 Monaten zuvor umgebrochenen Dauergrünlandflächen.

### 2.2.2 Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

Darüber hinaus enthält das Gesetz u.a. die Ermächtigung zur Festlegung von Anforderungen zur Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003) und damit auch zur Erhaltung von aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommenem Ackerland und Dauergrünland. Der Entwurf einer entsprechenden Durchführungsverordnung (Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung) wird in Kürze von der Bundesregierung vorgelegt werden. Nach derzeitigen Planungen soll diese dann auf der September-Sitzung des Bundesrates verabschiedet werden.

Es ist vorgesehen, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe verschiedene **Anforderungen beim Bodenschutz, der Nichtbeseitigung von Landschaftselementen und der Mindestinstandhaltung von Flächen** einhalten. Bei der Erarbeitung der Vorschriften zur Umsetzung des Anhangs IV wurde darauf geachtet, dass den Umweltschutzziele Rechnung getragen wird, die freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen möglichst wenig eingeschränkt werden und die Vorgaben der Europäischen Kommission eingehalten werden, ohne dabei die Landwirte in Deutschland übermäßig zu belasten.

Mit der Verordnung werden zudem nicht nur Belastungen verbunden sein. So werden zukünftig Landschaftselemente bei der Ermittlung der prämiensfähigen Fläche für die Betriebsprämie angerechnet. Dadurch werden die Landwirte, die die für den Naturschutz so wichtigen Strukturelemente in der Agrarlandschaft erhalten, dafür auch eine gerechte Entlohnung bekommen. Bisher mussten die Landschaftselemente aus der prämiensfähigen Fläche herausgerechnet werden.

### 3 Modulation

Seit dem Jahr 2003 findet in Deutschland die fakultative Modulation Anwendung. Dabei werden die Direktzahlungen jährlich um 2 % gekürzt. Ein Betrag von bis zu 10.000 € bleibt kürzungsfrei. Ab dem Jahr 2005 wird die fakultative Modulation in die EU-weit **obligatorische Modulation** überführt. Die Modulationssätze betragen 3 % in 2005, 4 % in 2006 und jeweils 5 % in 2007 bis 2012. Dabei gilt ein Freibetrag von 5.000 € je Betrieb.

Die Modulationsmittel dienen der verstärkten Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Erstmals stehen die Mittel im Jahre 2006 zur Verfügung und werden im Rahmen der Entwicklungspläne der Länder zur Verstärkung der Maßnahmen der 2. Säule eingesetzt. Über die endgültige Verwendung der Mittel entscheiden die Länder im Rahmen ihrer jeweiligen Programme.

### 4 Weiteres Verfahren

Mit der Verabschiedung des Gesetzes wurden die Rahmenbedingungen zur Umsetzung der Agrarreform in Deutschland gesetzt. Nun müssen noch die erforderlichen Durchführungsvorschriften erlassen werden. Die Bundesregierung plant in drei Bereichen **Durchführungsverordnungen zur Festlegung weiterer Details**:

1. Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung (siehe Abschnitt 2.2.2)
2. Vorschriften zur Durchführung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
3. Durchführungsvorschriften zur Umsetzung der Betriebsprämienregelung.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik sind nun die Voraussetzungen für eine zügige Vorlage der entsprechenden Verordnungsentwürfe gegeben. Mit ihrer Verabschiedung ist im Oktober/November zu rechnen.

Zum **Antragsverfahren** steht bisher Folgendes fest: Die zuständigen Landesbehörden werden spätestens bis zum 15. April 2005 allen Landwirtinnen und Landwirten, die in der Vergangenheit Direktzahlungen erhalten haben, ein Antragsformular zusenden. Alle Betriebsinhaber, die in Zukunft Prämien erhalten möchten, müssen dann bis spätestens 15. Mai 2005 einen Antrag auf Zuteilung von Zahlungsansprüchen stellen. Weitere Details zum Antragsverfahren müssen noch in den Durchführungsverordnungen festgelegt werden.

Eine übersichtliche Darstellung der Agrarreform gibt auch die neue **Broschüre „Qualität hat Vorrang“** des Bundesverbraucherministeriums. Sie steht als Download zur Verfügung unter [www.verbraucherministerium.de](http://www.verbraucherministerium.de) (Rubrik Landwirtschaft).

**Anhang**

**Regionale Hektarprämienrechte in Deutschland  
 bei Umsetzung des Kombinationsmodells  
 (€/ha) <sup>1)</sup>**

Region	2006		2013
	Dauergrünland	Ackerland	LF
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 Näherungswerte; die endgültige Höhe der Prämienrechte hängt vom Umfang der 2005 angemeldeten prämiensfähigen Fläche ab. Abzüge wegen Modulation und nationaler Reserve wurden nicht berücksichtigt. Die Höhe der Hektarprämienrechte im Jahr 2006 basiert auf den im Gesetz enthaltenen Wertverhältnissen von Dauergrünland zu Ackerland.

## Eckpunkte der EU-Agrarreform und deren Umsetzung in Deutschland

Bisherige Regelung	Beschluss der EU-Agrarminister vom Juni 2003	Nationale Umsetzung	Auswirkungen
<p><b>Die Landwirtschaft bekommt Zahlungen, die an die Erzeugung bestimmter Produkte gekoppelt sind.</b>  <u>(Kopplung)</u></p>	<p><b>Die Zahlungen an die Landwirtschaft werden nicht mehr an die Produktion geknüpft</b>  <u>(Entkopplung)</u>          Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Kopplung bei bestimmten Produkten zumindest teilweise beizubehalten und mit der Entkopplung statt 2005 spätestens 2007 zu beginnen.</p>	<p><b>Die vollständige Entkopplung</b> der Direktzahlungen von allen Produkten soll zum <b>frühestmöglichen Zeitpunkt</b> (ab dem 01.01.2005) umgesetzt werden.          Ausnahmen gelten lediglich für Tabak und Hopfen wegen produktspezifischer Besonderheiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Flexibilität der Landwirte bei betrieblichen Entscheidungen wird größer,</li> <li>- die Marktorientierung der Landwirte wird gestärkt,</li> <li>- Es gibt keine Anreize mehr, Überschüsse zu produzieren.</li> <li>- die Stützung der Landwirtschaft ist nicht mehr Handels verzerrend. Damit hat die Bundesregierung mehr Spielraum im Rahmen der Welthandelsrunde.</li> </ul>
<p><b>Die Höhe</b> der Direktzahlungen an einen Betrieb ist <b>abhängig</b> von Art und Umfang der produzierten <b>Mengen</b> bzw. der gehaltenen <b>Tiere</b>.</p>	<p><b>Die Höhe</b> der entkoppelten Direktzahlungen an einen Betrieb bemisst sich zukünftig</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- entweder nach <b>der Höhe der Zahlungen in der Vergangenheit</b> (<u>Standardmodell</u>)</li> <li>- oder nach dem <b>Umfang der bewirtschafteten Fläche</b> (<u>Regionalmodell</u> mit einheitlicher Prämie je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche).</li> </ul> <p>Kombinationen aus beiden Modellen sind möglich (<u>Kombinationsmodell</u>)</p>	<p><b>Ab 2005</b> wird in Deutschland ein <b>Kombinationsmodell eingeführt</b>, das Elemente des Standard- und Regionalmodells enthält. Von 2010 bis 2013 wird schrittweise der <b>Übergang</b> zum reinen Regionalmodell umgesetzt.  <b>Ab 2013 besteht das Regionalmodell</b> mit regional einheitlichen Hektarprämienrechten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Förderung wird insgesamt ausgewogener, bei Besserstellung des Dauergrünlands,</li> <li>- extensive, umweltschonende Produktionsverfahren werden begünstigt, durch den schrittweisen Übergang zum Regionalmodell haben die Landwirte ausreichend Zeit ihre Betriebe anzupassen.,</li> <li>- die Akzeptanz der Förderung innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft wird größer,</li> <li>- langfristig wird der Verwaltungsaufwand geringer.</li> </ul>

<p>Direktzahlungen werden <b>unabhängig von der Einhaltung bzw. Nichteinhaltung bestehender Standards</b> gewährt.</p>	<p>Die volle Gewährung der Direktzahlungen wird an die <b>Einhaltung verbindlicher Vorschriften</b> geknüpft (<u>Cross Compliance</u>); Die Verpflichtungen betreffen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 19 bereits bestehende EG-Verordnungen bzw. Richtlinien aus den Bereichen Umweltschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit, tierische Gesundheit und Tierschutz,</li> <li>- die Mitgliedstaaten haben neue Vorschriften zur Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erlassen.</li> </ul>	<p>Die einzelnen Mitgliedstaaten haben <b>keinen</b> nationalen Spielraum bei der Verknüpfung der Direktzahlungen mit der Einhaltung der bereits bestehenden EU-Verordnungen und – Richtlinien.        Ein entsprechendes <b>Kontrollsystem</b> wird derzeit mit den Ländern erarbeitet        Die Umsetzung der Vorschriften zur <b>Erhaltung von Flächen</b> in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erfolgt über die demnächst vom Bundeskabinett zu <b>verabschiedende „Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung“</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Der Umweltschutz, die Lebens- und Futtermittelsicherheit, die Gesundheit der Tiere und der Tierschutz werden verbessert – Klasse statt Masse wird gefördert.</li> </ul>
<p>Die Mitgliedstaaten haben die <b>Möglichkeit, Direktzahlungen</b> zu Gunsten von Maßnahmen zur <b>Förderung der Entwicklung ländlicher Räume (2. Säule) zu kürzen</b> (<u>fakultative Modulation</u>).        In Deutschland wird seit 2003 die fakultative Modulation bei Kürzung der produktionsbezogenen Direktzahlungen um 2 % jährlich und einem Freibetrag von 10.000 € angewandt.</p>	<p>Die Mitgliedstaaten <b>werden verpflichtet</b> die Direktzahlungen ab 2005 (2005: 3 %, 2006: 4 %, ab 2007: 5 %) <b>zu Gunsten der Entwicklung ländlicher Räume kürzen</b> (<u>obligatorische Modulation</u>). Für die Landwirte bleibt ein Freibetrag von 5.000 €        Für die Vergabe der Modulationsmittel gibt es neue Fördermöglichkeiten im Rahmen der 2. Säule (Entwicklung ländlicher Räume), insb. zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und zur Unterstützung regionaler Partnerschaften.</p>	<p>Ab 2005 muss die bestehende Regelung (fakultative Modulation) in die neue Regelung (obligatorische Modulation) überführt werden. Dabei entscheiden die Bundesländer im Rahmen der Ausgestaltung ihrer Entwicklungspläne ab 2006 über die Verwendung der Mittel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume wird gestärkt</li> <li>- die finanziellen Möglichkeiten für gezielte Agrarstruktur- bzw. -Agrarumweltmaßnahmen werden verbessert.</li> </ul>