



Agrarbeihilfezahlungen – alles korrekt?

Fernerkundung unterstützt Kontrolle

Etwa 47 Milliarden Euro zahlte die Europäische Union (EU) im Jahr 2014 an die EU-Mitgliedstaaten an Agrarbeihilfen und für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. An diesen Zahlungen haben die von der Produktion unabhängigen Direktzahlungen den größten Anteil. Hier bewilligten die Zahlstellen der Länder den landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland bis 2014 jährlich rund fünf Milliarden Euro. Zur Überwachung der Direktzahlungen und dem Auffinden von Unregelmäßigkeiten in Beihilfeanträgen wurde 1992 das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) eingeführt. In InVeKoS ist die Durchführung eines gewissen Prozentsatzes an Vor-Ort-Kontrollen durch die Zahlstellen vorgeschrieben.

Bereits 1992 gestatteten die EU-Vorschriften eine Kontrolle der Betriebe per Fernerkundung mit Luftbilddaufnahmen oder Satellit. Mit der Verordnung (EG) Nr. 972/2007 der EU-Kommission wurde die Fernerkundung der klassischen

Vor-Ort-Kontrolle durch persönliche Besichtigung und Vermessung gleichgestellt. Die Kontrolle durch Fernerkundung erfolgt mit Hilfe der computerunterstützten Bildinterpretation (Computer-Assisted Photo-Interpretation, CAPI). Dabei werden Zeitreihen von multispektralen, hoch aufgelösten (HR) Satellitenbilddaten zur Vegetationsinterpretation genutzt. Außerdem werden sehr hoch aufgelöste (VHR) Satellitenbilddaten bzw. digitale, entzerrte und maßstabsgetreue Fotos (Orthofotos, DOPs) zur Überprüfung von Lage und Größe der einzelnen beantragten landwirtschaftlichen Parzellen und Landschaftselementen eingesetzt (Abb. 1).



Abbildung 1: Digitales Erfassen der Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen

Im Rahmen der Kontrolle werden die beantragten landwirtschaftlichen Parzellen des Antragstellers auch gegen das Flächenreferenzsystem abgeglichen. Das Flächenreferenzsystem (Land-Parcel-Identification-System, LPIS) ist ein wesentlicher Teil des InVeKoS und enthält auf der Basis von Vektor- und Rasterdaten die maximal beihilfefähigen landwirtschaftlichen Flächen je Referenzparzelle. Das LPIS wird in regelmäßigen Abständen über neue Bilddaten sowie unter Einbeziehung der Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen aktualisiert und einem jährlichen Qualitätstest unterzogen. InVeKoS umfasst nicht nur die Direktzahlungen und die sogenannten „anderweitigen Verpflichtungen“ (Cross-Compliance) der Landwirte wie das Einhalten von Umweltstandards. Auch die flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER-Maßnahmen) werden einbezogen.

Die Koordinierungsfunktion des Bundes

In Deutschland sind für die Bewilligung und Kontrolle der Direktzahlungen und der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt 14 Länderzahlstellen zuständig. Lässt ein Mitgliedstaat zur Auszahlung von Agrarbeihilfen mehrere Zahlstellen zu, so muss nach dem EU-Recht eine Koordinierungsstelle benannt werden, die die einheitliche Umsetzung der Vorschriften fördert. In Deutschland übernimmt das Bundesfinanzministerium diese Funktion. Zuständig für die Koordinierung der Länderzahlstellen und der Ernährungsverwaltung ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

Seit 1995 gibt es für die fachliche Koordinierung der Fernerkundung im BMEL eine eigene, regelmäßig tagende Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die sich unter anderem mit dem Verfahren der Festlegung der Kontrollgebiete, der Vorbereitung EU-weiter Ausschreibungen zur Vergabe der Kontrollaufgaben sowie der Auswertung der Dokumente der Europäischen Forschungsstelle der Kommission (Joint Research Center, JRC) befasst. Seit 2007 unterstützt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) die Arbeit des BMEL in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe.

Fernerkundung im Laufe der Zeit immer wichtiger

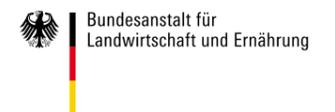
Anfang der 1990er Jahre erfolgte die EU-weite Einführung der Satellitenfernerkundung als Kontrollinstrument flächenbezogener Agrarbeihilfen. Was zunächst als Pilotprojekt unter der Regie des JRC und der Anwendung einiger weniger HR-Sensoren begann, entwickelte sich in wenigen Jahren zu einem operationellen Kontrollverfahren, welches von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten angewendet wird. Maßgeblich dafür waren insbesondere die Einbeziehung weiterer

Sensoren und die Erhöhung der räumlichen Bilddatenauflösung. Nach einer Statistik der EU startete die Anwendung von VHR-Satellitenbildern im Jahr 2003 auf einer Testfläche von 15.000 Quadratkilometern. Während 1993 Daten auf der Basis einer zehn Meter Pixelgröße interpretiert wurden, liegt die Bodenauflösung von DOPs heute bei 0,2 Metern.

Fast alle deutschen Zahlstellen setzen seit Jahren Fernerkundungsmethoden zur Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen ein. Dabei werden in der Regel externe Fernerkundungsunternehmen als Dienstleister eingebunden. Während die Flächenkontrollen der Direktzahlungen überwiegend über Fernerkundung kontrolliert werden können, erfolgt die Kontrolle bestimmter Auflagen und Verpflichtungen bei ELER-Maßnahmen sowie bestimmter „anderweitiger Verpflichtungen“, die nicht über Bildinterpretation erkennbar sind, klassisch. Auf Grund der hohen Zeit- und Kostenersparnis stieg der Anteil der Fernerkundungskontrollen in Deutschland für den Bereich der Direktzahlungen bis 2013 stetig an.

Kontrollaufwand steigt mit EU-Agrarreform 2015

Insbesondere durch die mit der gegenwärtigen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) eingeführten sogenannten „Greening“-Maßnahmen erhöht sich der zeitliche und personelle Kontrollaufwand beträchtlich. Greening-Maßnahmen sind obligatorische Umwelleistungen der Landwirte zum Erhalt von Direktzahlungen. Für viele Betriebe sind mehrere Kontrollbesuche erforderlich. Die Kontrolle der Einhaltung der Vorgaben für die Anbaudiversifizierung, die ökologischen Vorrangflächen und der Erhalt des Dauergrünlands in den dafür vorgesehenen Kontrollzeiträumen können weitgehend mittels Fernerkundung erfolgen. Dies setzt jedoch die Verfügbarkeit einer größeren Anzahl qualitativ hochwertiger VHR- und HR-Bilddaten bzw. Zeitreihen voraus, die zu den richtigen Zeitpunkten über das Jahr verteilt aufgenommen worden sind.



Sylvia Grabarse ¹, Bernd Jakobs ²

¹ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn

² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn

E-Mail: geodatenmanagement@ble.de