

---

# Umsetzung der Agenda 2000 in Frankreich

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur  
Agenda 2000 in Frankreich

Projektstudie



Stiftung Europäisches Naturerbe  
EURONATUR



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche  
Landwirtschaft - AbL

---

### Impressum:

Die Erarbeitung und Erstellung dieses Berichtes wurde vom Umweltbundesamt finanziell gefördert. Der Bericht wurde von Dr. Andrea Fink-Keßler, Büro für Agrar- und Regionalentwicklung, Kassel, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft erstellt. Er ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird. Der Kurztitel des Projektes lautet: „Landwirtschaft und Umwelt - Agenda 2007“.

Rheinbach / Hamm, April 2002

### Kontakt:



**Stiftung Europäisches Naturerbe  
EURONATUR**  
Grabenstraße 23  
D - 53359 Rheinbach / Bonn  
Tel: 02226-2045, Fax: 02226-17100  
Lutz.Ribbe@euronatur.org  
<http://www.euronatur.org>



**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche  
Landwirtschaft**  
Bahnhofstraße 31  
D - 59065 Hamm / Westfalen  
Tel: 02381-9053171, Fax: 02381-492221  
jasper@abl-ev.de  
<http://www.abl-ev.de>

# Umsetzung der Agenda 2000 in Frankreich

**Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur  
Agenda 2000 in Frankreich**

erarbeitet durch

Büro für Agrar- und Regionalentwicklung  
Dr. Ing. Andrea Fink-Keßler  
Tischbeinstr. 112  
34121 Kassel

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Landwirtschaft, Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in Frankreich .....</b>	<b>5</b>
Orientierungsgesetz von 1960/62 .....	5
Die Landwirtschaft und ihre Erzeugnisse .....	6
Bedeutung der Nahrungsmittelindustrie und des Agrarhandels .....	7
Strukturkontrolle: eine weitere französische Besonderheit .....	7
<b>2. Das Orientierungsgesetz von 1999 .....</b>	<b>9</b>
<b>3. Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Modulation .....</b>	<b>11</b>
Modulation der Direktbeihilfen .....	11
Bindung der Direktbeihilfen an Umweltkriterien .....	12
Verwendung des nationalen Plafonds der Rinderprämie .....	12
<b>4. Die 2. Säule (Ländliche Entwicklung) und die Territorialverträge (CTE) ....</b>	<b>13</b>
Integrierte ländliche Entwicklung mit Hilfe der Territorialen Bewirtschaftungsverträge ....	15
<b>5. Neue Orientierung: Zwischen politischer Absichtserklärung     und Wirklichkeit.....</b>	<b>16</b>
Erste Säule und Modulation .....	16
Zweite Säule und die CTE .....	16
Strukturkontrolle .....	18
<b>6. Mögliche französische Positionen für die kommende Reform der     EU-Agrarpolitik .....</b>	<b>19</b>
<b>Anmerkungen .....</b>	<b>20</b>
<b>Anlagen .....</b>	<b>21</b>
Folienvorlagen .....	21

# 1. Landwirtschaft, Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in Frankreich<sup>a)</sup>

Frankreich ist trotz seiner 60 Millionen Einwohner ein dünn besiedeltes Land (108 EW pro qkm; im Vergleich: Niederlande 378 EW/qkm, Deutschland 229 EW/qkm). Es ist geprägt von ausgesprochen ländlichen Räumen.

4,4 Prozent der Beschäftigten sind in der Landwirtschaft tätig, zugleich hat der Dienstleistungssektor eine über dem europäischen Durchschnitt liegende Bedeutung.

Bezüglich des Umfangs der landwirtschaftlichen Erzeugung steht **Frankreich an erster Stelle in der EU**, stellt es doch mehr als ein Fünftel der gesamten Agrarerzeugung der Europäischen Union, bezogen auf die Bruttowertschöpfung von 1998. Im Vergleich dazu erwirtschaftet Deutschland 16 Prozent der EU-Bruttowertschöpfung und steht damit an Platz 3 nach Italien mit ebenfalls 16 Prozent und vor Spanien mit 12 Prozent.<sup>(1)</sup>

Frankreich gehört nicht nur zu den fünf großen und daher einflussreichen europäischen Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich), sondern ist als großes Agrarland zusammen mit Deutschland wesentlich mitverantwortlich für die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union.

Im Gegensatz zu den anderen fünf Ländern, deren politische Entscheidungsstruktur mehr oder weniger föderalen Charakter trägt, ist **Frankreich ein „alter“ Zentralstaat**. Allerdings sind, nicht zuletzt aufgrund des Einflusses der europäischen Regionalpolitik (Mittelvergabe aus Strukturfonds), in den vergangenen 15 Jahren Ansätze einer Dezentralisierung und Regionalisierung politischer Entscheidungsstrukturen, auch im Agrarsektor, entstanden.

*Die Politik sei „jacobin“, heißt es in Frankreich. Jakobiner gehörten während und nach der französischen Revolution zu den radikalen Zentralisten (bekanntester Vertreter war Robespierre). Unter dem Eindruck frühsozialistischer Theorien setzten sie sich für eine gerechtere Verteilung des Eigentums, für die Beseitigung der Klassengegensätze und für die Mehrheitsrechte ein. Während der französischen Revolutionsjahre führte letzteres jedoch zu einer „Mehrheitsdiktatur“ und der Schreckensherrschaft Robespierres.<sup>(2)</sup>*

Auch aufgrund dieser politischen Tradition unterscheidet sich der Umgang mit der Verteilung öffentlicher Agrargelder in Frankreich von dem in Deutschland. Die Macht der Zentrale „Paris“ ist auch und gerade im Bereich der ländlichen Entwicklung noch ausgesprochen stark (siehe genauer in den Kapiteln „Strukturkontrolle“ und „Zweite Säule“).

Hinzu tritt zumindest aus deutscher Sicht eine weitere Besonderheit: die Wertschätzung des „territoire“, so verstanden als Kulturlandschaft, welche aus einer unlösbaren Einheit von Raum, Tradition, menschlicher Arbeit und ihrer so erzeugten Lebensmittel besteht. Das Wissen um diese Besonderheiten des „territoires“ und die Wertschätzung dessen, was Produzenten der jeweiligen Regionen erzeugen (Landwirte, Winzer, Käsereien etc.), scheint sehr viel tiefer im Bewusstsein der allgemeinen Bevölkerung verankert zu sein, als dies in Deutschland der Fall ist.

Ausdruck findet diese Wertschätzung nicht nur in der traditionell hohen Vielzahl regionaler Spezialitäten und Erzeugnisse, welche auch in kleinen Mengen bis in die Konsumzentren geliefert und zu hohen Preisen verkauft werden, sondern auch im politischen Willen, diese Vielfalt zu erhalten und zu fördern.

## Orientierungsgesetz von 1960/62

So verfolgt die Agrarpolitik seit den 1960er Jahren (1. Orientierungsgesetz von 1960/62) eine doppelte Zielsetzung: Förderung des „**Produktivismus**“, also einer durchrationalisierten, kostengünstigen Agrarproduktion, und **Förderung von lokalen, regionalen Spezialitäten durch Kontrolle und Kennzeichnung der Herkünfte** in Verbindung mit der Festlegung dazu gehöriger traditioneller und an die Region gebundener Herstellungsverfahren.

In den 1960er Jahren war zunächst das Ziel dieser Politik, Landwirten in benachteiligten Gebieten durch eine Verbesserung der Wertschöpfung („valorisation“) zu helfen. Ab den 80er Jahren änderte sich die Zielsetzung etwas, da auch Landwirte außerhalb der benachteiligten Gebiete Hilfen zur Kompensation der durch Preissenkungen verursachten Einkommenseinbußen angeboten werden sollten.

Die Kennzeichnung der Qualitätsprodukte erfolgt seit 1935 über das Herkunftszeichen „AOC“ (Appellations d'origine protégées) und seit 1965 über die Zeichen „Label rouge“, „Label régional“ sowie, seit 1995, über das Zeichen CCP (Certification de conformité).

#### Herkunfts- und Qualitätszeichen

*43 Prozent des verkauften Weines und 11 Prozent des verkauften Käses tragen das **AOC-Zeichen**. 1997 gab es ca. 500 AOC-Produkte, an deren Produktion rund 120.000 Landwirte beteiligt waren. Seit 1990 wurde das AOC auf weitere 18 Produkte wie Rosinen aus Moissac, grüne Linsen aus Puy etc. ausgeweitet. Ihre Produktion ist (noch) sehr geringfügig.*

*1997 gab es 365 **Label-Produkte** in Frankreich, welche von 37.500 Landwirten erzeugt wurden. An erster Stelle steht das Geflügel: 20 Prozent des erzeugten Geflügels und 40 Prozent des mit dem gesamten französischen Geflügelverkauf realisierten Wertes stammen aus den Label-Programmen. Des Weiteren gibt es Wurstwaren, Milcherzeugnisse und Fleisch mit einem Label. Seit 1991 hat sich insbesondere unter dem Eindruck der BSE-Krise der Label-Fleischabsatz verdreifacht.<sup>(3)</sup>*

*Das **CCP-Zeichen** besagt, dass das Herstellungsverfahren definiert und auch kontrolliert ist.<sup>(4)</sup> Es wird hauptsächlich für Rindfleisch und Fleischwaren angewandt.*

Der **ökologische Landbau** hat in Frankreich im Vergleich zu Deutschland sowohl einen geringeren Produktionsumfang als auch insgesamt eine geringere Bedeutung.

So ist die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Frankreich in den letzten 10 Jahren, und damit seit seiner europäischen Förderung, wesentlich schleppender vorangegangen als in anderen EU-Mitgliedstaaten.

Produkte aus ökologischem Anbau nehmen 1 - 2 Prozent des Gesamtumsatzes der Ernährungswirtschaft ein.

Allein AOC-Käse macht hingegen 10 Prozent des Umsatzes der Milchwirtschaft aus, Label-Geflügel 40 Prozent des Umsatzes der Geflügelwirtschaft und Label-Fleisch 23 Prozent der Fleischwirtschaft.

## Die Landwirtschaft und ihre Erzeugnisse

Die französische Landwirtschaft hat, wie überall in Europa, innerhalb der letzten 40 Jahre einen tiefgreifenden Wandel vollzogen:

- Von mehr als 3,3 Millionen Personen im Jahr 1960 ist die Zahl der in der Landwirtschaft aktiven Personen bis zum Jahr 1999 auf 1 Million gefallen, 75 Prozent davon sind Familienarbeitskräfte.
- Der Anteil an den Gesamterwerbstätigen liegt heute bei 4 Prozent und damit unter dem EU-Durchschnitt von 4,7 Prozent (EU-15, 1998), aber weit über dem Anteil in Deutschland von 2,8 Prozent.
- 1999 wirtschafteten 665.000 landwirtschaftliche Betriebe (1960 waren es noch mehr als 2 Millionen). In Frankreich haben sich neben den Familienbetrieben spezielle Gesellschaftsformen kollektiver Betriebe (EARL: Exploitations Agricoles à Responsabilité, entspricht GmbH; SCDE: Sociétés Civiles D'Exploitations Agricole; GAEC: Groupements Agricoles d'Exploitations en Commun, entspricht etwa der GbR (Gemeinschaft bürgerlichen Rechts) in Deutschland) herausgebildet, welche inzwischen einen durchaus beachtlichen Anteil an der Bewirtschaftung der Flächen und am Umsatz des landwirtschaftlichen Sektors aufweisen.

#### Ökologier Landbau in Frankreich

*1990 wurden in Frankreich 65.000 ha ökologisch bewirtschaftet und damit 40 % der europäischen Fläche des ökologischen Landbaus. 1997 waren es nur noch 8 % der europäischen Fläche, da in den anderen Mitgliedstaaten die Flächen stark ausgedehnt wurden (z.B. in Deutschland von 54.000 ha im Jahr 1990 auf 351.000 ha im Jahr 1997). 1997 bewirtschafteten in Frankreich 4.784 Bio-Betriebe eine Fläche von 122.000 ha. Zusammen mit der Umstellungsfläche von weiteren 43.000 ha nehmen die Biobetriebe damit 0,55 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Frankreichs ein (Deutschland 1997: 2 %).<sup>(5)</sup> Bis zum 31.12.2000 stiegen die Zahlen auf 9.283 Biobetriebe mit 371.000 ha (1,23 %) in Frankreich und 12.732 Betriebe mit 546.000 ha in Deutschland (3,2 %).<sup>(20)</sup>*

- Zwischen 1950 und 1997 nahm die landwirtschaftliche Nutzfläche um 13 Prozent vor allem zugunsten des Waldes ab.
- Besonders stark angestiegen ist die pflanzliche Erzeugung. Die „Grandes Cultures“ wurden um 2 Mio. Hektar auf insgesamt 13,7 Mio. Hektar und damit auf 46 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgedehnt.
- Die Ausdehnung des Ackerlandes ging auf Kosten des Grünlandes. Dessen über dem europäischen Durchschnitt liegender Rückgang um mehr als 5 Prozent ist besonders stark und anhaltend an den nördlichen und westlichen Rändern des Pariser Beckens. In reinen Viehzuchtregionen wie dem Limousin hingegen nahm der Grünlandanteil zu.<sup>(6)</sup>
- Die Tierproduktion wurde stark ausgedehnt: Die Schweine- und Geflügelproduktion wurde verdoppelt, die Milcherzeugung stieg um 60 Prozent.
- Zwischen 1975 und 1995 hat in Frankreich die Milchkuhhaltung drastisch abgenommen (minus 39 Prozent; Vergleich: in Deutschland minus 2 Prozent). Nur noch 25 Prozent der Milchviehbetriebe von 1975 existierten im Jahr 1995 (Deutschland: 36 Prozent).<sup>(7)</sup>

## Bedeutung der Nahrungsmittelindustrie und des Agrarhandels

Der französischen Ernährungsindustrie kommt eine wichtige Rolle in der nationalen Wirtschaft zu, liefert sie doch 18 Prozent des Umsatzes, 16 Prozent der Wertschöpfung des produktiven Gewerbes und beschäftigt 14 Prozent der Lohnabhängigen. Sie zählt zu den modernsten Wirtschaftssektoren des Landes. Im europäischen Vergleich steht sie mit einer Bruttowertschöpfung von 33 Mrd. ECU (1996) nach Deutschland (43 Mrd. ECU) und dem Vereinigten Königreich (34 Mrd. ECU) an dritter Stelle.

Es existiert ein Nebeneinander von international agierenden (multinationalen) Unternehmen und kleinen mittelständischen Firmen, welche versuchen, sich über eine regionale Verankerung und Strategien regionaler und herkunftsbezogener Markenprodukte am (regionalen) Markt zu behaupten.<sup>(8)</sup>

Weltweit ist Frankreich nach den USA zweitgrößter Exporteur landwirtschaftlicher Rohprodukte und verarbeiteter Produkte. Drei Viertel des Exporterlöses stammen aus verarbeiteten Erzeugnissen

*Im europäischen Vergleich (EU-15) ist Frankreich:*

- die „Nummer 1“ der Rindfleisch- und Getreideproduzenten,
- mit Abstand der größte Wein- und Geflügelproduzent,
- nach Deutschland zweitgrößter Milchproduzent,
- nach Italien und Spanien drittgrößter Produzent von Frischgemüse in der EU.

(1. Wein und Spirituosen, 2. Milcherzeugnisse, 3. Zucker). Als Rohware verkauft werden in erster Linie Getreide, aber auch Rindfleisch. Drittländer sind für Frankreich vorrangig ein Absatzmarkt für verarbeitete Produkte (Wein, Käse).

Fast drei Viertel des Agrarhandelsvolumens wickelt Frankreich mit den anderen EU-Mitgliedstaaten ab. Frankreich ist innerhalb des EU-Binnenmarktes nach den Niederlanden größter Exporteur von Roherzeugnissen und verarbeiteten Produkten.

Mit 15 Prozent der europäischen Gesamteinfuhren als auch mit 15 Prozent der Gesamtausfuhren der EU-15 steht Frankreich an zweiter Stelle nach Deutschland, welches mit 22 Prozent der Einfuhren und 25 Prozent der Ausfuhren weit vor allen anderen Mitgliedstaaten an erster Stelle im Handelsgeschehen steht.

Die innereuropäischen Im- und Exporte zählen in der Statistik zum Weltagrarhandelsgeschehen. Die Zunahme des Weltagrarhandels geht vornehmlich auf die Zunahme des innereuropäischen Marktes zurück.

Tatsächlich werden über 90 Prozent der europäischen Im- und Exporte im innergemeinschaftlichen Handel (EU-15) getätigt. Nur 8 Prozent der EU-Agrarexporte gingen 1997 an sogenannte Drittländer und nur 7,5 Prozent der Importe stammen von dort. An diesem außer-europäischen Handelsgeschehen ist Frankreich mit 15 Prozent der Exporte beteiligt. Deutschland lediglich mit 5 Prozent.<sup>9</sup>

## Strukturkontrolle: eine weitere französische Besonderheit

Zumindest aus deutscher Sicht gilt als Besonderheit französischer Agrarpolitik die in den 60er Jahren mit dem ersten Orientierungsgesetz eingerich-

tete sogenannte „Strukturkontrolle“.

Ziel der Strukturkontrolle ist die Förderung familiärer Betriebsstrukturen. Betriebe unterhalb einer definierten Größe (SMI = Minimale Fläche, gemessen in Hektar und Ertragsfähigkeit der angebauten Kulturen) werden von landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen ausgeschlossen. Betriebe oberhalb einer maximalen Flächengrenze sollen bei der Vergabe von Pachtflächen und beim Landkauf in ihrer weiteren Flächenentwicklung abgebremst werden.

Diese Größen- oder Strukturkontrolle begrenzt die Möglichkeiten der Landwirte, sich Zugang zu Betriebsflächen und, seit 1984, auch zu Produktionsrechten (Milch- und Tierquoten) zu verschaffen.

Zugleich muss sie vor dem Hintergrund des französischen Erbschafts- und Grundstücksübertragungsrechtes betrachtet werden. Das Erbrecht in Frankreich sieht vor, dass der Betrieb gerecht geteilt und die weichenden Erben nach dem Verkehrswert entschädigt werden. Dies hat zur Folge, dass in der Regel der Hof von einem der Kinder gekauft oder von der Erbengemeinschaft gepachtet wird. Eine Hofübernahme durch Kauf bedarf daher eine finanziellen Unterstützung des „Junglandwirtes“. Damit unterliegt sie zugleich der Kontrolle der Strukturkommission.

Die Kontrolle vollzieht sich auf Ebene der Departements über eine Departementskommission (CDOA):

- Definiert werden die jeweiligen Grenzen (SMI oder minimale Fläche und maximale Fläche in Abhängigkeit vom Standarddeckungsbeitrag der auf dieser Fläche erzeugbaren Produkte. Bei Weinkultur ist zum Beispiel die Minimalfläche weitaus geringer als bei Grünland in Grenzertragsregionen).
- Die minimale Niederlassungsfläche ist zugleich auch die Ausschlussgrenze der Niederlassungsbeihilfen für Junglandwirte.

Zukauf oder Verpachtungen, die zu einer Überschreitung der maximalen Fläche eines Betriebes führen würden, sind ebenfalls durch die Departementskommission (CDOA) zulassungspflichtig. Die Kommission verfügt de facto aber über keine Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung ihrer Empfehlung.

Mit anderen Worten: In Frankreich reicht der Besitz bzw. die Pacht von Boden nicht aus, um diesen auch bewirtschaften zu dürfen. Erst das durch den Präfekten verliehene **Bewirtschaftungsrecht** ermächtigt Eigentümer/Pächter zur Nutzung.

Die Strukturkontrolle erfuhr in den vierzig Jahren ihrer Existenz diverse Änderungen:

- Seit 1980 werden auf Departementsebene Strukturleitlinien (SDDS) erarbeitet, welche den Entscheidungsrahmen für Betriebsgenehmigungen stellen.
- Seit 1990 wird eine gewisse Lockerung der Strukturkontrolle, eine größere Toleranz in bezug auf das Betriebswachstum sichtbar.
- Seit 1992 unterliegen jedoch auch flächenunabhängige Veredlungsbetriebe der Strukturkontrolle.
- Seit 1999, in der Folge des neuen Orientierungsgesetzes, verschärfte sich die Strukturkontrolle wieder in Richtung der Stützung familiärer Betriebsstrukturen (siehe auch Kapitel 2.).
- Seit 1984, d.h. seit Einführung der Milchquote, vergibt die Strukturkommission auch **Produktionsrechte**. Dabei handelt es sich um die Vergabe der nationalen Reserve an Milchquote, welche bei jeder Quoten-Transaktion abgezogen wird. Die Vergabe erfolgt nach strengen Prioritäten an Kleinerzeuger, Landwirte mit ökonomischen Problemen und an Junglandwirte.
- Seit den 90er Jahren verwalteten die Kommissionen zusätzlich die Neuvergabe der flächenunabhängigen Tierprämien (Mutterkuh-, Mutter-schafprämie)

Im Bereich der Milchviehhaltung können Auswirkungen dieser Strukturkontrolle beobachtet werden. So bewirkt das Kontroll- und Abzugssystem sowie die relativ strikte Bindung der Milchquoten an die Fläche, dass die Milcherzeugung vergleichsweise kleinstrukturiert und auch auf der Landesfläche verteilt geblieben ist. Die Milcherzeugung konzentriert sich in Frankreich auf Betriebe mit ca. 30 Kühen und 200.000 kg Milch/Jahr und es hat sich keine mit Deutschland vergleichbare regionale Spezialisierung auf Milcherzeugung herausgebildet.

Die beiden parallel arbeitenden Kommissionen (Kontrolle der Bodennutzungsrechte und Kontrolle der Produktionsrechte) wurden 1995 in eine einzige Kommission überführt (Departementskontrolle zur Agrarorientierung CDOA). Auf Departementsebene wird von dieser Kommission das jeweilige Zieleinkommensniveau der Betriebe definiert und auf dieser Grundlage die Zuteilung von Produktionsrechten und Bewirtschaftungsrechten vorgenommen. Die Vielfältigkeit der Berechnungsarten führt im Zusammenhang mit den unterschiedlichen (agrar-)politischen Orientierungen der Departement-

ments zu sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen und damit zu unterschiedlich streng ausgeführten Kontrollen bei Übertragungen von Rechten.

Die Kommission setzt sich aus Vertretern der Verwaltung und der landwirtschaftlichen Berufsorganisationen zusammen. Die landwirtschaftlichen Vertreter haben dabei ein beachtliches Gewicht. Da es auf regionaler Ebene große Handlungsspielräume gibt, kann dies unter dem Einfluss der Landwirte auch zu einer bewussten Umgehung der nationalen Regelungen führen bis hin zu einer berufsständigen oder persönlichen Günstlingswirtschaft.

Seit 1984 haben die Kommissionen verstärkt Sanktionsmöglichkeiten erhalten, wie u.a. das Einbehalten öffentlicher Beihilfen. Zugleich haben sich aufgrund der neuen agrarpolitischen Instrumente

(Flächenbeihilfen etc.) die Erfassungs- und Kontrollmöglichkeiten für die Kommissionen erhöht. Die Umsetzung der Kontrolle hängt jedoch vom lokalen Willen des Präfekten und der Departementskommission ab. Das Orientierungsgesetz von 1999 stärkt die Departementskommissionen (CDOA) in ihrer Rolle.

Die Franzosen sehen dieses System als eine Verwirklichung des Solidaritätsprinzips zwischen Verwaltung und Landwirten auf regionaler Ebene, zwischen großen und kleinen sowie zwischen jungen und alten Landwirten. Die Verwaltung der Rechte werde solidarisch und nicht nach marktwirtschaftlichen Prinzipien vorgenommen. Der Besitz an Ressourcen sei durch dieses System quasi kollektiv und werde nach egalitären Gesichtspunkten unter den Mitgliedern verteilt.

## 2. Das Orientierungsgesetz von 1999

Das aktuelle Orientierungsgesetz von 1999 löste das alte Rahmengesetz von 1960/62 (siehe Seite 5) ab und damit den alten Vertrag zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft.

Grundlage des alten Vertrages war das Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern. Der Markt und seine (Export-)Anforderungen standen im Vordergrund. Diese Orientierung war auch noch im ersten, vom Präsidenten Chirac initiierten Vertragsentwurf von 1996 für das neue Orientierungsgesetz enthalten. Mit dem Wechsel der politischen Verhältnisse 1997 (die Sozialisten gewannen die Mehrheit im Parlament) kam eine neue Schwerpunktsetzung in Richtung Beschäftigung und Multifunktionalität.<sup>(10)</sup>

Die Initiative Chiracs und letztlich die Gründe für eine Neuorientierung der französischen Agrarpolitik beruhen auf folgenden Überlegungen:<sup>(11)</sup>

- Die zunehmende Infragestellung einer Verwendung öffentlicher Mittel zur Förderung des landwirtschaftlichen Strukturwandels angesichts steigender Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig stagnierenden Einkommen der Landwirte trotz steigender Produktion.
- Die Infragestellung der ökonomischen Sinnhaftigkeit, immer mehr landwirtschaftliche Rohstoffe (v.a. Weizen) zu sinkenden Preisen in Drittländer zu exportieren und damit zugleich

auf mögliche Erlöse bei Verkäufen innerhalb des EU-Binnenmarktes zu verzichten (Zitat Minister Le Pensec: „Frankreich hat besseres zu tun, als sein Getreide billig auf den Weltmärkten zu verschleudern“).

- Die daraus resultierende Diskussion um alternative agrarpolitische Strategien zur Mobilisierung landwirtschaftlicher Wertschöpfung u.a. durch Diversifizierung der Produktion, Qualitätsverbesserung der Produkte (auch unter dem Eindruck von BSE- und Dioxin-Skandalen), Anwendung kostensenkender neuer Technologien und Belieferung der europäischen

*Die Agrarpolitik, so die Präambel des neuen Orientierungsgesetzes, dürfe sich nicht länger darauf beschränken, die Produktion zu erhöhen. Preiswettbewerb sei nicht die einzige Strategie, um auf den Märkten zu bestehen, es gebe auch noch den Wettbewerb um Qualität. Des weiteren werde die Landwirtschaft keine gesellschaftliche Anerkennung mehr bekommen, wenn sie künftig nicht auch Aspekte der Umwelt, der Arbeit, der Landschaft und der Niederlassungsmöglichkeit junger Landwirte berücksichtige. Die Landwirtschaft müsse sich auch als Dienstleister betrachten.*

Konsumenten mit höherpreisigen Qualitätsprodukten.

Auch wenn es zunächst den Augenschein hat: Das am 9. Juli 1999 verabschiedete Orientierungsgesetz bricht nicht gänzlich mit den alten agrarpolitischen Orientierungen, sondern setzt lediglich neue Akzente, diese aber in deutlicher Sprache.

Ziele des Gesetzes sind:

- Entwicklung und Erhalt der Beschäftigung in der Landwirtschaft (und damit Infragestellung des Strukturwandels und der regionalen Spezialisierung);
- Erzeugung qualitativ hochstehender und verschiedenartiger Lebensmittel und Erzeugung von Non-Food (und damit eine Ablehnung der bisherigen rein mengenorientierten Produktionsausrichtung);
- Erhalt der Kulturlandschaft durch standörtlich angepasste Technologien (und damit Infragestellung der bisherigen Entwicklungslogik, dass es nur eine richtige, weil moderne Technologie gäbe);
- Erhalt der landwirtschaftlichen Aktivität/Produktion in den Bergregionen und
- Erhalt/Schonung der natürlichen Ressourcen, der biologischen Vielfalt und der Kulturlandschaft.

Das Gesetz besteht wesentlich aus drei Teilen:

1. **Einrichtung von Territorialverträgen mit den Landwirten** (Art. 4-8) als zentrale Maßnahme

zur Umsetzung des EU-Programmes zur ländlichen Entwicklung (2. Säule der EU-Agrarpolitik, VO (EG) 1257/1999, siehe unten).

2. **Strukturkontrolle** (Art. 19-24): In die Strukturkontrolle der Departements (siehe S. 7) können künftig auch andere Akteure der zivilen Gesellschaft einbezogen werden. Der enge Schulterchluss des größten Bauernverbandes FNSEA und der Administration/Politik wird aufgekündigt. Vertreter von Umwelt- und Verbraucherverbänden sowie anderen Bauernorganisationen (u.a. die Confédération Paysanne, CP) können in die Kommissionen berufen werden, welche die Territorialverträge begutachten.

Die Strukturkontrolle wird verschärft. Eine Betriebsvergrößerung ist nur bis zum 0,5- bis 1,5-fachen der regional festgelegten maximalen Betriebsgröße zulässig. Auch Betriebsgemeinschaften und Gesellschaften sind der Kontrolle unterworfen (EARL, SCEA, GAEC, siehe Seite 6). Die Handhabung bleibt jedoch regional sehr unterschiedlich ausgeprägt.

3. **Qualitäts- und Herkunftssicherung der Lebensmittel** (Art. 75-103): Das Gesetz betont die Wichtigkeit der Förderung von Qualitätserzeugnissen und Herkunftszeichen. Es sieht daher die Förderung der Markenprogramme/Markenwaren (u.a. Label-Produkte, Fermier-Produkte, Bioprodukte) und der geschützten Herkunftszeichen (AOC) sowie die Verbesserung der Kennzeichnung von Lebensmitteln und die Verstärkung phytosanitärer Kontrollmaßnahmen vor.

### 3. Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre Modulation<sup>(12)</sup>

#### Modulation der Direktbeihilfen

Frankreich hatte während der Verhandlungen zur Agenda 2000 die Einführung einer Degression der Direktzahlungen gefordert, konnte sich aber auf dem Berliner Gipfel damit nicht durchsetzen. Stattdessen, so das französische Agrarministerium, wurde am 24. März 2000 auf der Basis des Artikels 4 der Horizontalen Verordnung (VO (EG) 1259/1999) eine Modulation der Direktbeihilfen eingeführt.

Das Décret Nr. 2000-280 gilt bis 2004, die Modulation wurde erstmals am 18. November 2000 angewandt. Die freiwerdenden Gelder sollen der zusätzlichen Finanzierung der ländlichen Entwicklung über die Territorialverträge (siehe Kap. 4) dienen.

Die Modulation der Direktbeihilfen vollzieht sich entlang folgender drei Kriterien:

- Gesamthöhe der Direktbeihilfen pro Betrieb (bezogen auf Flächenprämien für Ackerfrüchte und Tierprämien, ohne Beihilfen wie Grünlandprämie, Agrarumweltmaßnahmen etc.);

- Wohlstand des Betriebes gemessen am Standardbetriebseinkommen (Marge Brute Standard, MBS);
- Arbeitskräfte.

Nach Berechnungen des Landwirtschaftsministeriums sind folgende Effekte der Modulation zu erwarten:<sup>(13)</sup>

- 57.000 oder umgerechnet 14 Prozent der 406.000 Haupterwerbsbetriebe (1997) werden aufgrund der Modulation Abzüge bei den Direktbeihilfen hinnehmen müssen.
- Der durchschnittliche Abzug wird 5 Prozent oder 17.000 FF (ca. 2.590 €) pro Betrieb betragen. 43.000 oder umgerechnet knapp dreiviertel der von der Modulation betroffenen Betriebe erhalten nur geringfügige Abzüge, im Durchschnitt sind es 2 Prozent oder umgerechnet 5.000 FF (762 €). 12.000 Betriebe müssen Abzüge zwischen 5 - 10 Prozent oder umgerechnet 44.000 FF (6.706 €) hinnehmen. Rund 2.000 Betriebe erleiden empfindliche Einkommenseinbußen, denn ihnen werden durchschnittlich 15 Prozent des Betriebseinkommens abgezogen werden. Ihre Verluste betragen dann rund 131.000 FF (19.971 €) pro Betrieb

#### Die Berechnung der Modulation in Frankreich

*Auf Betriebsebene greift die Modulation ab einer Höhe der Direktbeihilfen von 30.000 € pro Jahr. Als weiterer Faktor wird die Höhe des Standardbetriebseinkommens einberechnet.*

*In einem ersten Schritt werden 3 Prozent von denjenigen Direktzahlungen abgezogen, welche über dem Freibetrag von 30.000 € liegen. Im zweiten Schritt wird der Arbeitsfaktor hinzugerechnet. Die Lohnkosten (maximale Obergrenze 22.500 € inklusive Arbeitgeberanteil der Sozialabgaben) werden abgezogen. Die verbleibende Summe („l'assiette modulable“) wird dann der Modulation unterzogen.*

De facto wird die zu modulierende Summe wie folgt ermittelt:

*Von den erhaltenen Direktbeihilfen werden abgezogen: 30.000 € für den Betriebsleiter, je 30.000 € für jeden weiteren aktiven Gesellschafter (bei GAEC), 22.500 € für nicht aktive Gesellschafter bzw. für Angestellte, 7.500 € für jeden Gesellschafter, der einen nachgeordneten Rang hat bzw. für jede Familienarbeitskraft.*

*Der abzuziehende Prozentsatz von der verbleibenden Summe steigt proportional zum Standardbetriebseinkommen zwischen 50.000 € (Auslöseschwelle) und 150.000 € (Maximale Grenze). Betriebe, die ein Standardbetriebseinkommen von mehr als 150.000 € haben, erhalten einen Abzug von maximal 25 Prozent. Tatsächlich jedoch überschreitet die Modulation in keinem Fall die 20-Prozent-Grenze.*

oder umgerechnet 18 Prozent der Direktbeihilfen. Aufgrund des einzurechnenden Arbeitsfaktors werden 16.000 Betrieben lediglich 3 Prozent der über der Schwelle von 30.000 € liegenden Direktbeihilfen abgezogen.

- Die hauptsächlich betroffenen Produktionssektoren sind natürlich diejenigen, für welche es Direktbeihilfen gibt: Getreide, Raps und Eiweißpflanzen. Entsprechend stark betroffen sind reine Getreide-Raps-Marktfruchtbetriebe (78 Prozent dieser Betriebstypen sind betroffen).
- Wenig betroffen sind Mischbetriebe (nur 7 Prozent dieser Gruppe) und andere reine Marktfruchtbetriebe (nur 9 Prozent dieser Gruppe), welche zum Beispiel Zuckerrüben, Kartoffeln, Tabak oder Feldgemüse anbauen.
- Vergleichsweise wenig betroffen sind auch die Rindviehhalter. Nur 10 Prozent dieser Betriebe erhalten Direktbeihilfen von mehr als 30.000 € und haben ein Standardbetriebseinkommen von mehr als 50.000 €.
- In folgenden Regionen sind viele Betriebe betroffen: Zentrum/Pariser Becken (18 Prozent der Betriebe), Burgund (10 Prozent der Betriebe), Picardie, Champagne (9 Prozent). Wenig betroffen sind die Regionen Franche-Comté (1 Prozent), Nord Pas-de-Calais (2 Prozent).

Erwartet wird ein Finanzrückfluss von rund 1 Milliarde FF (152,45 Mio. €). Diese können 2001 erstmalig zur weiteren Finanzierung der Territorialverträge genutzt werden.

### **Bindung der Direktbeihilfen an Umweltkriterien**

Eine Bindung der Direktbeihilfen an Umweltkriterien (Artikel 2 der Horizontalen Verordnung 1259/1999, „éco-conditionalité“ bzw. „cross compliance“) wird in Frankreich bis auf eine Aus-

nahme nicht praktiziert. Lediglich für Mais im Bewässerungsfeldbau wird die Auszahlung der Maisprämie an die Wasserentnahmerechte gekoppelt. Ab 2001 gilt zusätzlich die Einhaltung des nationalen Wassergesetzes und die darin vorgesehenen Beschränkungen der Wasserentnahme.<sup>(14)</sup>

Auch in Frankreich wird im Zusammenhang mit der Frage, ob eine Bindung der Beihilfen an Umweltkriterien möglich ist, die Normierung einer „guten fachlichen Praxis“ diskutiert. Festsetzungen gibt es noch nicht (Stand Anfang 2001).

In Arbeit hingegen sind zwei, auf den Umweltschutz bezogene Gesetze:

- Besteuerung des Mineralstickstoffs: Die N-Besteuerung wird vermutlich auf eine Besteuerung des betrieblichen Stickstoffüberschusses hingehen (Berechnungsbasis: Hoftorbilanz, schätzungsweise werden 250.000 Betriebe betroffen). Die Beschlüsse sind im Ministerium gefasst (Stand: Anfang 2001).
- Pestizid-Steuer: Eine Besteuerung von Pflanzenbehandlungsmitteln ist bereits gültiges Recht (seit 1.1. 2000). Sie greift auf der Ebene der Hersteller (Basis: Klassifizierung der Pestizide nach Giftigkeitsklassen).
- Die Einführung einer Energie-Steuer (vergleichbar der Ökosteuer in Deutschland) ist nicht in der Diskussion.

### **Verwendung des nationalen Plafonds der Rinderprämie**

Der den einzelnen Ländern zugewiesene Plafond zur Ergänzung der Rinderprämie (Ergänzungsprämie) beträgt in Frankreich 613 Millionen FF (93,45 Mio €; zum Vergleich Deutschland: 88 Mio. €).

Er wird - ebenso wie bislang in Deutschland - nicht für eine Grünland-Prämie verwendet, sondern als Ergänzung der Rinder- bzw. Tierprämie.

## 4. Die zweite Säule (Ländliche Entwicklung) und die Territorialverträge (CTE)

Zur Umsetzung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik, d.h. der Verordnung Nr. 1257/1999 „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“, wurde in Frankreich ein „Nationaler Plan zur ländlichen Entwicklung („plan de développement rural national - PDRN“) für die Periode 2000-2006 verabschiedet. (In Deutschland haben die Bundesländer entsprechende Entwicklungspläne aufgestellt). Zur Umsetzung der Strukturfondshilfen in den Zielgebieten 1 und 2 gibt es ein eigenes nationales Programm („documents uniques de programmation - DOCUP“).

Im Nationalen Plan zur ländlichen Entwicklung sind 22 Maßnahmen (entsprechend der VO (EG) 1257/1999) enthalten. Für den gesamten Zeitraum (2000 bis 2006) sind Mittel in Höhe von rund 14 Mrd. € vorgesehen, was umgerechnet pro Jahr 2 Mrd. € (1 Mrd. € aus EU-Mitteln und 1 Mrd. € nationale Kofinanzierungsmittel) bedeutet. Hinzu kommen die rund 1 Mrd. FF (152,45 Mio. €) pro Jahr, die aus der Modulation der Direktbeihilfen stammen und ebenfalls für bestimmte Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung eingesetzt werden.

Die Umsetzung des Planes erfolgt nach folgenden Zielsetzungen und Vorgaben des Orientierungsgesetzes vom Juni 1999 (siehe Kap. 2):

(1) Unter dem ersten Ziel des Planes werden neun Maßnahmen zur „Orientierung der Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit und Multifunktionalität“ zusammengefasst: Vorruhestand, Agrarumweltmaßnahmen, Forstwirtschaft (Kapitel VIII der EU-VO) und Teile der ehemals im Ziel 5 b- (jetzt Kapitel IX der EU-VO) angebotenen Maßnahmen der Vermarktung von Qualitätsprodukten, der Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, des Wasser- und Naturschutzes und der Dorferneuerung. Diese Maßnahmen werden vorrangig auf der Basis der Territorialen Bewirtschaftsverträge (CTE) umgesetzt.

Unter Priorität 2 bis 6 werden alle diejenigen Maßnahmen gefasst, die im wesentlichen außerhalb der CTE angeboten werden:

- (2) Förderung der Forstwirtschaft;
- (3) Förderung einer verbesserten betrieblichen Wertschöpfung und von Qualitätserzeugung (Investitionsförderung, Vermarktungsförderung),
- (4) Förderung der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und Verminderung von Ungleichheiten

(Junglandwirteförderung, Vorruhestand, Förderung benachteiligter Gebiete, Flurbereinigung),

- (5) Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen,
- (6) Ausbildungsförderung.

Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung wurden nicht nur gemäß der EU-Verordnung in einen nationalen Plan gefasst, sondern auch einer gegenüber den vergleichbaren Maßnahmen von 1992-1999 veränderten Zielsetzung und Mittelverteilung unterworfen:

- Die Vorruhestandsregelung (vormals innerhalb der Flankierenden Maßnahmen) war 1992 in Frankreich sehr stark angeboten und angenommen worden. Sie hat daher den Strukturwandel erheblich beschleunigt. Die neue Vorruhestandsregelung (angeboten innerhalb und außerhalb von CTE) ist nur noch in speziellen Fällen anwendbar. Das dafür vorgesehene Budget ist sehr begrenzt. Ziel ist es, den Strukturwandel zu bremsen.
- Damit auch kleinere Betriebe künftig in den Genuss staatlicher Fördermaßnahmen im Rahmen der CTE kommen können, wurde die im Rahmen der Strukturkontrolle gesetzte Mindestfläche (SMI) auf das Niveau reduziert, das notwendig ist, um von der Sozialversicherung als Landwirt anerkannt zu werden.
- Für die Agrarumweltmaßnahmen wurden mehr Mittel bereitgestellt. Sie belaufen sich jetzt auf ca. 30 Prozent der gesamten Mittel aus dem Nationalen Plan.
- Die Agrarumweltmaßnahmen wurden stark differenziert und können damit den lokalen Gegebenheiten angepasst werden.

Auf Departements- und Regionsebene wurden durch die Agrarbehörden lokal/regional vordringliche Umweltprobleme benannt. In Zusammenarbeit mit der Zentralregierung wurden dann entsprechende stark ausdifferenzierte und teilweise an Gebietskulissen gebundene Maßnahmenkataloge entwickelt. Diese Maßnahmenkataloge müssen einerseits der Brüsseler Logik entsprechen und andererseits den lokalen Gegebenheiten. Sie werden im Rahmen der CTE als deren ökologische Komponente angeboten (siehe unten).

Jede Maßnahme hat daher verschiedene Bausteine: Basis-Maßnahmen und „Aufbau“-Maßnahmen. Je höher das erreichbare „Umwelt-niveau“ ist, desto höher ist die Prämie. Als Vorbild dient das baden-württembergische Markt-

entlastungs- und Kulturlandschaftsprogramm (MEKA).

Es gibt im Wesentlichen drei Prämienstufen: a) Basis; b) Basis + 20 Prozent: wenn die Maßnahme innerhalb eines CTE gemacht wird; c)

**Exkurs:**

**Agrar-Umweltmaßnahmen (VO 2078/91) 1992 - 1999 in Frankreich<sup>15</sup>**

*Im Vergleich zu Deutschland begann in Frankreich eine öffentliche Auseinandersetzung um die Umweltwirkungen der Modernisierung der Landwirtschaft relativ spät und auch mit anderen Schwerpunkten. So wurden Anfang der 80er Jahre Umweltwirkungen fast ausschließlich im Zusammenhang mit der sozialen Frage diskutiert: Verbuschung, Verödung und Brachfallen von Flächen und ganzen Regionen durch die Aufgabe der Bewirtschaftung. Tabuisiert blieb die Frage nach den unmittelbaren Umwelterstörungen durch die Landwirtschaft selbst. Die französische Debatte und schließlich auch die Maßnahmen konzentrierten sich daher auf die Frage, wie die Bewirtschaftung des Landes (territoires) aufrechterhalten werden kann. Erst ab den 90er Jahren wurden die unmittelbar mit der Landbewirtschaftung zusammenhängenden Umweltrisiken durch die Öffentlichkeit wahrgenommen. Im Vergleich zu Deutschland blieben jedoch die Umwelt- und Naturschutzorganisationen relativ schwach. Ihre Rolle beschränkte sich auf die Erstellung von Experten und Kartierungen.*

*Die Umsetzung der Agrar-Umweltmaßnahmen erfolgte auf zwei Ebenen:*

*(1) Einführung einer nationalen Grünland-Prämie für extensive Tierhaltung, um der Verbuschung und Verödung marginaler Standorte entgegenzuwirken;*

*(2) Regionale Programme mit Gebietskulissen:*

*Extensivierung der Rinder- und Schafhaltung durch Betriebsvergrößerung;*

*Umstellung auf ökologischen Landbau;*

*Haltung aussterbender Nutzierrassen;*

*Wasserschutzmaßnahme (Umwandlung Acker- in Grünland, Verminderung des Nährstoffeintrages, Erosionsmaßnahmen, langjährige Flächenstilllegung):*

*Naturschutzmaßnahmen (Brache zur Verbesserung der Vielfalt von Fauna und Flora);*

*(3) lokale Maßnahmen der Landschaftspflege und des Naturschutzes.*

Umsetzung:

*Die Grünland-Prämie wurde überall angeboten, schwerpunktmäßig aber im Massif Central von den Landwirten angenommen. Sie fand einen außerordentlich hohen Zuspruch bei den Landwirten: 117.000 Landwirte nahmen mit 5,7 Mio Hektar daran teil. 1994 wurden dafür Mittel in Höhe von 1,4 Milliarden FF (213,43 Mio. €) ausgegeben.*

*Im Vergleich dazu sind sowohl die für die regionalen Programme bereitgestellten Mittel in Höhe von 114 Mio FF (17,4 Mio. €) für 1995 sehr bescheiden. 1995 existieren insgesamt 13.500 Verträge für regionale Agrar-Umweltmaßnahmen. Die meisten Mittel wurden 1996 für Maßnahmen zum Wasserschutz ausgegeben, an zweiter Stelle standen die lokalen Maßnahmen, an dritter Stelle die Extensivierung der Tierhaltung und an vierter Stelle die Förderung der Umstellung auf ökologischen Landbau. Regionale Schwerpunkte bildeten folgende sieben Regionen: Pays de la Loire, Midi-Pyrénées, Centre, Rhone-Alpes, Basse-Normandie, Poitou-Charentes und Provence-Alpes-Cote d'Azur.*

*Die Akzeptanz war auch im vierten Jahr noch relativ gering, nur 55 Prozent der vorgesehenen Mittel wurden abgerufen.*

*Zum Vergleich: In Deutschland waren 1995 rund 4,5 Mio. Hektar unter Vertrag und allein an den Extensivierungsmaßnahmen (Grünland, Ackerland und Spezialkulturen) nahmen 185.000 Betriebe teil bei einem deutlichen Süd-Nord-Gefälle.*

- Basis + 33 Prozent, wenn sie im Rahmen von Natura 2000 gemacht wird.
- Da die Grünland-Prämie aufgrund Brüsseler Intervention ausläuft (die letzten Verträge laufen noch bis 2003), wird eine veränderte Grünland-Prämie (höhere Umweltauflagen) im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen angeboten werden.
- Die Agrarumweltmaßnahmen sollten in eine Kohärenz zu ökonomischen Fördermaßnahmen gebracht werden, um damit einen ersten Schritt in Richtung einer integrierten ländlichen Entwicklungspolitik und der Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft zu vollziehen. Das dazu entwickelte Instrument sind die Territorialen Bewirtschaftungsverträge (CTE).
- Für die CTE wurden für das Jahr 2000 Mittel in Höhe von 1 Mrd. FF (152,45 Mio. €) bereitgestellt und damit ein Fünftel der Mittel des Nationalen Planes. Für die Maßnahmen außerhalb der CTE gibt es rund 4 Mrd. FF (609,8 Mio. €).

## **Integrierte ländliche Entwicklung mit Hilfe der Territorialen Bewirtschaftungsverträge (CTE)**

Kernstück der neuen agrarpolitischen Orientierung und der Umsetzung der „zweiten Säule“ sind die CTE. Dieses neue Instrument soll, so Agrarminister Glavany, die alte Logik der Produktionsbeihilfen („Ziehungsrechte“) durch eine neue Projektlogik und Qualitätsproduktion ersetzen.

Die Territorialen Bewirtschaftungsverträge (CTE: contract territorial d'exploitation) führen die mit den Agrar-Umweltmaßnahmen begonnene neue Logik fort: die Logik des Vertrages zwischen Landwirt und Gesellschaft/Staat mit der Honorierung seiner gesellschaftlichen Funktionen (siehe Kasten Seite 14). Sie sind als Versuch zu verstehen, zwischen Agrarumweltmaßnahmen und investiven, ökonomischen Fördermaßnahmen eine kohärente Förderlogik zu installieren, die einer Neuausrichtung der Betriebe dienen soll, vergleichbar einer Betriebsumstellung auf ökologischen Landbau. Ziel ist der Erhalt einer multifunktionalen und umweltgerechten Landwirtschaft sowie möglichst vieler Arbeitsplätze im ländlichen Raum.

Die Verträge, die individuell zwischen dem Landwirt (bzw. den Teilhabern einer Betriebsgemeinschaft) und dem Staat (bzw. seinem Repräsentanten, dem Département-Präfekten) geschlossen werden, weisen folgende Eigenschaften auf:

- Die Vertragslaufzeit beträgt fünf Jahre.
- Der Betrieb muss einen Projekt- bzw. einen Betriebsentwicklungsplan vorweisen. Dieser Plan muss folgende Elemente aufweisen: (1) Die geplante ökonomische und ökologische Betriebsentwicklung; (2) die zu erwartende ökonomische Entwicklung, (3) ein Investitions- und Finanzierungsplan.
- Der Vertrag muss folgenden beiden großen Zielsetzungen Genüge leisten: (1) sozial-ökonomische Ziele: z.B. Einführung eines innovativen Projektes, um die Beschäftigung und den Betriebserhalt zu sichern; Steigerung der betrieblichen Wertschöpfung durch Qualitätsprodukte und/oder durch Diversifizierung der Tätigkeiten. (2) Ökologische Ziele: Verbesserung der Wasserqualität, (u.a. Reduktion von Dünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz, Umstellung auf ökologischen Landbau), Nutzung von Grünland, Naturschutz zum Erhalt von Artenvielfalt und Feuchtbiotopen, Landschaftspflege und Denkmalschutz, Vorbeugung natürlicher Risiken und Brände. Die ökologischen Ziele sind in einzelnen Maßnahmen festgeschrieben. Pro Maßnahme gibt es entsprechend mehr oder weniger umfangreiche Lastenhefte.
- Finanziert werden, immer in Kombination: (a) anteilig Investitionen (Gebäude, Maschinen), die dem Ziel (1) dienen bis zu maximal 100.000 FF (15.245 €), (b) ökologische Maßnahmen in Form von Flächen-Beihilfen oder Tierprämien, die dem Ziel (2) dienen. Der Landwirt entnimmt die ökologischen Maßnahmen dem lokalen/regionalen Maßnahmenkatalog des Nationalen Planes. Zwischen (a) und (b) muss eine Kohärenz bestehen. Es dürfen zum Beispiel keine Investitionen gefördert werden, die der ökologischen Zielsetzung entgegenstehen und umgekehrt.
- Es gibt einen Bonus, wenn eine ganze Gruppe von Landwirten, die zum Beispiel im Rahmen eines Qualitätsprogrammes (z.B. Label rouge) zusammenarbeiten, in die Verträge einsteigen.
- Es gibt einen Bonus, wenn neue Arbeitskräfte eingestellt werden. Neueinstellungen sind aber keine zwingende Bedingung für einen Vertragsabschluss.
- Nach Abschluss des Vertrages müssen zwei Jahre lang die Arbeitskräfte auf dem Betrieb erhalten bleiben, sonst müssen die Fördergelder zurückgezahlt werden.

- Es finden Betriebskontrollen statt (vergleichbar denen im ökologischen Landbau). Es werden stichprobenartig Kontrollen durchgeführt (pro Jahr 5 Prozent der Betriebe).
- Darüberhinaus können zur Unterstützung der Betriebsentwicklung alle anderen Fördermaßnahmen aus dem Nationalen Plan in Anspruch genommen werden.

Der gesamte und im Rahmen von Verträgen betreute Maßnahmenkatalog des Nationalen Planes umfasst derzeit rund 2.200 Umweltmaßnahmen. Das sind pro Region zwischen 50 und 80.

Bis November 2000 waren 3.200 Einzelverträge abgeschlossen worden. Das ursprünglich von der Regierung verfolgte Ziel, 50.000 Verträge noch im Jahr 2000 abzuschließen, wurde damit bei weitem nicht erreicht.

## 5. Neue Orientierung: Zwischen politischer Absichtserklärung und Wirklichkeit

### Erste Säule und Modulation

Die Einführung der Modulation der Direkthilfen war für Frankreich eine Art „Notlösung“. Lieber gesehen hätte man, dass sich die Berliner Runde zu einer allgemeinen Degressivität der Direktzahlungen hätte durchringen können.

Unter den betroffenen Landwirten führt die Modulation zu großem Unmut. Die FNSEA, der französische Bauernverband, sieht darin eine Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der französischen Bauern und fordert eine „kleine“ aber europaweite Modulation.

Für die Confédération Paysanne, der französischen Agraropposition, ist die Modulation zwar ein Schritt in die richtige Richtung, gleichzeitig jedoch bringt sie gewisse Ungerechtigkeiten mit sich. Ihrer Auffassung nach muss stärker als bisher der Gesamtwohlstand des Betriebes zu den modulationsauslösenden Faktoren gehören. So fordert sie, das Standardbetriebseinkommen (StBE) in Kombination mit dem „Freibetrag“ vorab in die Berechnungen einfließen zu lassen. Zugleich müsse die Berechnung des StBE überholt werden, da die Daten aus dem Jahre 1984 stammten und die Produktivität seit dieser Zeit enorm gestiegen sei.

Da die Modulation anhand einer Formel (jeder Landwirt kann sich seine Modulation per Internet ausrechnen lassen) zentral berechnet und erhoben wird, gibt es hier, ganz im Gegensatz zu den Fragen der Strukturkontrolle, keine lokalen oder regionalen Handlungsspielräume.

Da die Direktbeihilfen sich im Laufe der Jahre immer stärker von ihrem eigentlichen Einführungsgrund, dem Preisausgleich, entfernen, werden heute, sowohl seitens der FNSEA als auch der CP, die Ungerechtigkeiten ihrer Verteilung und infolgedessen auch die Ungleichheiten der Modulation beklagt. So ist wesentlich der Betriebstypus „Getreide/Ölfrucht-Markfruchtanbau“ betroffen. Andere Betriebe, die sich auf Kartoffeln, Zuckerrüben und andere Marktfrüchte konzentrieren, bleiben außen vor. Für die FNSEA ist das ein Grund dafür, die Modulation in ihrer jetzigen Form ganz abzulehnen, für die CP hingegen Anlass, um eine insgesamt und alle Betriebe betreffende gerechtere Verteilung öffentlicher Mittel zu fordern.

Über eine Anbindung der Direkthilfen an Umweltkriterien im Rahmen einer reformierten Agenda wird laut Ministerium derzeit noch nicht nachgedacht.

### Zweite Säule und die CTE

Der Versuch einer integrierten Entwicklungspolitik mit Hilfe des neu entwickelten Instruments der CTE und ihren beiden, gleichzeitig zu erfüllenden ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen ist ein wichtiger Schritt in eine neue Richtung. Es ist eine Art Experimentierfeld, welches bereits im Jahr 2002 einer ersten Bewertung und möglicherweise auch Korrektur unterzogen werden soll. Angedacht ist dabei, dass Landwirte künftig eigenständig formulierte Projektideen finanziert bekommen können

sollen und nicht, wie jetzt, sich aus dem vorhandenen Maßnahmenkatalog die für den Betrieb passenden herausuchen müssen.

Ganz allgemein, auch seitens des Ministeriums, wird die gegenüber der ersten Säule geringe Mittelausstattung der zweiten Säule als ein Haupthindernis gesehen für eine Neuorientierung der Agrarpolitik. Dies wird auch in den offiziellen Verlautbarungen so gesagt, und alle Interviewpartner haben dies betont.<sup>16</sup> Sie alle ziehen die Folgerung, dass, wenn eine wirkliche Neuorientierung Chancen haben sollte, dann auch an den Vergabemechanismen der Finanzmittel der ersten Säule Veränderungen in Richtung Ökologie und Arbeitskraftbindung vorgenommen werden müssten.<sup>17</sup>

Gegenüber den CTE (deren Mittelausstattung sich auf 2 Prozent des Agrarbudgets beschränkt!) wird von keiner Seite grundsätzliche Kritik vorgebracht, jedoch folgende Bedenken geäußert:

- Die GAP-Beihilfen werden allen gegeben, die CTE hingegen folgen einer komplizierten Logik individueller Verträge, die hohe Anforderungen an den Landwirt stellen, der sein Anliegen in die Logik der Förderung einpassen muss (Dossier erstellen, einreichen, genehmigen und kontrollieren lassen). Hohe Anforderungen werden auch an die lokale Verwaltung gestellt, die ihre Programme gemäß der Logik der Kofinanzierung durch die Gemeinschaft konzipieren muss.

Für viele Landwirte ist dieser Weg derzeit noch nicht gangbar. Die insgesamt geringe finanzielle Ausstattung der CTE wird daher nicht als Haupthindernis für einen verstärkten Einstieg von Landwirten in diese Form der Betriebsentwicklung gesehen. Grund für die nur langsam ansteigende Zahl an Verträgen sei die Kompliziertheit der Antragstellung.

- Aufgrund des Einspruches aus Brüssel müssen die Agrarumweltmaßnahmen auch außerhalb der CTE angeboten werden, obwohl Paris ursprünglich vorgesehen hatte, Agrarumweltmaßnahmen ausschließlich innerhalb der CTE-Verträge anzubieten. Die Förderung z.B. des ökologischen Landbaus ist nun also doch auch außerhalb der CTE möglich. Da jedoch die Landwirte dann auf den entsprechenden Bonus von 20 Prozent verzichten müssten, vollziehen sich nahezu alle Fördermaßnahmen im Agrarumweltbereich innerhalb der Verträge. Dies ist etwas schmerzhaft für diejenigen Betriebe, welche bisher die relativ unkomplizierte Grünlandprämie in Anspruch genommen haben. Nicht nur, dass sie jetzt höheren Auflagen entsprechen müssen, sondern sie müssen, um

in den vollen Prämiengenuss zu kommen, auch noch aufwendige Projektanträge einreichen.

- Die Stärkung der Rolle der Departements bei der lokalen Ausgestaltung und Umsetzung der Agrarpolitik entspricht zwar dem Subsidiaritätsprinzip, lässt aber zugleich die Rolle des Staates und seiner Rahmenkompetenzen weniger transparent werden. Die Subventionslogik ließ dem Staat die Möglichkeit, klar „Farbe“ zu bekennen. Die mit der neuen Politik verfolgte Projektlogik hingegen hat regional stark unterschiedliche Ausprägungen, und der Wille des Staates tritt in den Hintergrund zugunsten der lokalen Gremien.
- Seitens der Confédération Paysanne wird kritisiert, dass die alten Seilschaften sich wieder bedienten. Die Kohärenz der ökonomischen und ökologischen Maßnahmen sei lediglich Wunschdenken der Regierung und Verwaltung. In der Praxis hingegen gebe es große Diskrepanzen. Sehr schnell hätten die modernisierten Betriebe begriffen, wie über die CTE Geld zu bekommen sei (teilweise auch zum Ausgleich der modulationsbedingten Abzüge). Ein Beispiel aus dem Departement Haute-Marne wurde dazu angeführt. Ein großer Betrieb habe einen Antrag auf CTE gestellt, für 10 Meter Heckenpflanzung und -pflege und für eine entsprechende Pflegemaschine. Damit der Finanzrahmen von maximal 100.000 FF (15.245 €) ausgeschöpft werde, enthielt der Investitionsplan außerdem noch einen Antrag auf Zuschuss für eine Pflanzenschutzmittel-Spritze. Dieser Antrag wurde im CDOA aufgrund der Intervention der CP abgelehnt.
- Nicht überall gebe es kritische und aktive Personen in den CDOA-Ausschüssen. Auch hätten sich viele Vertreter des Umwelt- und Naturschutzes wieder aus der aufwendigen Gremienarbeit verabschiedet oder würden angesichts der Agrarlobby keine Widerrede wagen.
- Als positiv vermerkt wird der pädagogische Effekt. Vielen Landwirten ermöglichten zunächst die Agrar-Umweltmaßnahmen und nun die CTE erste Schritte in Richtung einer neuen Betriebsorientierung. Es sei, so die CP, eine Stimulation für den Einstieg.

Das Ziel, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, wird am wenigsten erreicht, da nur Investitionen eine Förderung erhalten, nicht aber die Arbeitskraft selbst, so dass hier keine grundsätzliche Abkehr von der Logik der Förderung des Ersatzes von Arbeitskraft durch Kapital zu erkennen sei.<sup>18</sup>

## Strukturkontrolle

Die Strukturkontrolle sei, so die CP, ein wichtiges Instrument für mehr soziale Gerechtigkeit. Sie funktioniere bei Vergabe von Quoten aus der Reserve, nicht jedoch bei Betriebsvergrößerungen durch Landkauf oder -pacht.

Angesichts des durch Vorruhestandsbeihilfen be-

schleunigten Strukturwandels der letzten 10-15 Jahre ist jedoch die Strukturkontrolle machtlos gewesen. Die Logik, die für Betriebsvergrößerungen und -konzentrationen spricht, ist sehr viel mächtiger als die für Neugründungen.

Seit 1992 haben auch in Frankreich Strukturmaßnahmen aufgrund der Globalisierungsdiskussion eine Art Legitimationsverlust erlitten. Seither herrsche die Logik der Großbetriebe vor, so die CP.

## 6. Mögliche französische Positionen für die kommende Reform (laut Gesprächspartner<sup>a)</sup>)

Im Moment ist die Regierung stark mit Abwicklung beschäftigt. Eine Diskussion um die Bindung der Direktbeihilfen an Umweltkriterien gibt es nicht, auch um die Landwirte nicht noch mehr zu verärgern. Ob eine solche Bindung hinsichtlich der kommenden WTO-Verhandlungen überhaupt notwendig wird, um mit der Umwidmung der Gelder aus der 1. Säule („blue box“) in die 2. Säule („green box“) die Gelder zu sichern, wird fast von allen Interview-Partnern bezweifelt. Denn selbst die USA selbst hätten inzwischen ein umfangreiches System an Hilfen für Landwirte, das dazu führe, dass rund die Hälfte der US-Betriebseinkommen aus dem Staatshaushalt komme. Die USA hätten somit ein gewachsenes Interesse, die „blue box“ in den WTO-Verhandlungen abzusichern. Das erhöhe die Wahrscheinlichkeit, dass es weiterhin eine beachtliche „blue box“ geben wird.

Frankreich wird aber bei der kommenden Reformdebatte innerhalb der EU den „alten“ Wunsch nach einer allgemeinen Degressivität der Direktbeihilfen wieder einbringen und damit erneut die Konfliktlinie mit Deutschland riskieren. Eine Nationalisierung der Direktbeihilfen wird weiterhin abgelehnt. Die sozialen Differenzen würden dann auch angesichts der Osterweiterung sehr stark zunehmen. Damit wäre der innere politische Zusammenhalt der Union gefährdet.

Wenn der französische Agrarminister Glavany ein „europäisches Ernährungsmodell“ aufbauen und Vielfalt sowie Qualität statt Einheitsbrei durch Globalisierung fordert und dieses in den anstehenden WTO-Verhandlungen verteidigen will, so greift er auf eine Politik zurück, die in Frankreich Tradition hat (siehe oben zur französischen Qualitätspolitik). Diese Politik floss wiederum ein in eine europäische Politik der Förderung von Herkunfts- und geographischen Zeichen.

Diese Qualitätspolitik wird nun mit Hilfe des Programmes zur ländlichen Entwicklung (PDR) und den Territorialverträgen (CTE) weiter gestützt, gefördert und ausgebaut.

Es sei zu befürchten, so ein Gesprächspartner in Frankreich, dass die hinter diesen Zeichen liegen-

den Qualitätskriterien, welche immer auch an den Ort der Produktion/Verarbeitung gekoppelt sind, durch Kriterien abgelöst werden, die - mit den WTO-Regeln konform - sich lediglich auf eine Herstellungsnorm beziehen und damit, losgelöst von der Region, durch die Ernährungsindustrie überall erzeugt werden könnten.

Wenn Frankreich in Vorbereitung der WTO-Verhandlungen davon spricht, dass es künftig um einen globalen Qualitäts-Wettbewerb gehen müsse und damit meint, dass sich nicht die europäischen Rohstoffe, sondern europäische Qualitätsprodukte künftig dem Wettbewerb auf dem Weltmarkt stellen sollten, so bezieht es sich auf seine eigene Exportpolitik: Mehr als Dreiviertel des im Agrarexport realisierten Wertes stammt aus verarbeiteten Erzeugnissen. Weinexporte stehen an erster Stelle, an dritter Stelle steht bereits der französische Käse. Allerdings verfährt Frankreich auch hier zweigleisig: Qualität und Masse. Denn die Getreideexporte stehen an Platz zwei, Rindfleischexporte an Platz vier.

Seitens einer „Vordenker“Gruppe werden folgende Argumente für eine Binnenmarkt-Orientierung der EU-Agrarpolitik vorgebracht<sup>19</sup>:

- Die Idee der „Weltmarkt-Eroberung“ wird an internen Gründen scheitern. So wird es die Öffentlichkeit nicht hinnehmen, dass öffentliche Mittel dazu verwendet werden, um in Drittländer (an „die Chinesen“...) billige Rohstoffe zu liefern und gleichzeitig damit die Umwelt bei uns zu ruinieren. Des weiteren zeigen die Daten, dass die großen Drittländer (Asien, Lateinamerika und mit Einschränkungen Afrika) durchaus in der Lage sind, sich selbst zu ernähren.
- Position müsse daher sein: Binnenmarkt-orientierung aus Gründen der Nahrungsmittelsicherheit (hygienisch-gesundheitliche Sicherheit). Dazu Schutz des Binnenmarktniveaus und zugleich Verzicht auf Exportsubventionen. Die Produktion selbst muss begrenzt werden über Quoten und über eine Umweltschutzbindung der Direktzahlungen.

## Anmerkungen

- a Der Bericht beruht neben den in den Fußnoten zitierten schriftlichen Quellen, auf qualitativen Interviews, welche vom 6.-11.12.2000 mit folgenden Personen geführt wurden:
- Alain Blogowski*, Leiter der Finanz- und Planungsabteilung des Französischen Landwirtschaftsministeriums,
- Bernard Dechambre*, Abteilung für Evaluation und Studien des Französischen Landwirtschaftsministeriums,
- Lucien Bourgeois*, Vizepräsident des Verbandes der Landwirtschaftskammern (APCA),
- Jean-Paul Bastian*, Generalsekretär des französischen Bauernverbandes FNSEA und Vorsitzender des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU,
- Laurent Cartier*, Bauer und ehemaliges Vorstandsmitglied der Confederation Paysanne, Mitglied im CDOA Haute-Marne,
- Valerie Weber*, Studienabteilung der CNASEA.
- 1 Alle Daten aus: EU-KOM (2000). Die Europäische Union in Zahlen. Ausgabe 2000. Europäische Kommission und Eurostat (Hrsg.), Brüssel.
  - 2 Kinder, H. und W. Hilgemann (1997): dtv-Atlas Weltgeschichte. Band 2, 31. Auflage, München.
  - 3 Lagrange, L., H. Briand, L. Trognon (2000): Importance économique des filières agro-alimentaires de produits sous signe officiels de qualité. *Economie rurale*, Nr. 258, Juli-August, SFER (Hrsg.), Paris.
  - 4 Vermutlich vergleichbar mit dem CMP-Prüfsiegel für Schweinefleisch.
  - 5 Lagrange, L., H. Briand, L. Trognon (2000): Importance économique des filières agro-alimentaires de produits sous signe officiels de qualité. *Economie rurale*, Nr. 258, Juli-August, SFER (Hrsg.), Paris.
  - 6 Eurostat (1999): Landwirtschaft 1998. Statistik Kurzgefaßt. Brüssel.
  - 7 Boschma, M., A. Jorais, C. Vidal (199?): Konzentration der Produktion tierischer Erzeugnisse. In: EU-KOM (19??) Landwirtschaft und Umwelt, Brüssel.
  - 8 Petit, M. (2000): Die Landwirtschaft und Ernährungsindustrie in Frankreich. Vortrag auf dem deutsch-französischen Kolloquium SFER-.GEWISOLA vom 12.-13. Oktober 2000 in Straßburg. Manuskript.
  - 9 Eurostat und GATT-Statistik, Informationsseite der DG IV der Europäischen Kommission, sowie: APCA (Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture) (2000): *L'Agriculture française*, Heft Nr. 892, Oktober, Paris.
  - 10 Ferret, M. (2000): Neue Ziele für Frankreichs Landwirtschaft. In: *Landwirtschaft 2000. Der kritische Agrarbericht*. Agrarbündnis (Hrsg.), Rheda-Wiedenbrück, S. 45-47.
  - 11 Kroll, J.-Ch., (2000): Les nouvelles orientations de la politique agricole française. Manuskript des überarbeiteten Vortrages auf dem deutsch-französischen Kolloquium SFER-.GEWISOLA vom 12.-13. Oktober 2000 in Straßburg.
  - 12 Blanc, Ch., J. Mathrin, A. Blogowski, M. Dehaut (2000): Agenda 2000: Les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française. In: *Notes et Études Économique* Nr. 11, April 2000, Ministère d'agriculture et de la Pêche (Hrsg.), S. 33-90.  
Eine Untersuchung von INRA (France)/FAL (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Deutschland) kommt mit ihrem Simulationsmodell zu etwas anderen, aber in der Tendenz ähnlichen Ergebnissen. Demnach werden von der Modulation voraussichtlich rund 15 Prozent der Betriebe oder umgerechnet 59.300 Betriebe betroffen. Das Einsparpotential beläuft sich auf 160 Millionen • bzw. 2 Prozent der Gesamtbeihilfen im Jahr 2004. Diese Mittel werden in den Finanzierungsfonds der Territorialverträge (CTE) umgeleitet. Die Abzüge belaufen sich durchschnittlich auf 4,9 Prozent der Beihilfen bzw. auf 2.670 •. Sie bleiben damit deutlich unter den möglichen 20 Prozent des Gesetzes. Nur 9 Prozent der von der Modulation betroffenen Betriebe erhalten Abzüge zwischen 10 und 20 Prozent der Beihilfen.  
Am meisten betroffen sind Marktfruchtbetriebe. Sie stellen 22 Prozent der Betriebe, vereinigen 43 Prozent der EU-Beihilfen und sind zu 84 Prozent von der Modulation betroffen. Entsprechend konzentriert sich die Modulation auf die Regionen Ile de France (69 Prozent der Betriebe von der Modulation betroffen), Centre (47 Prozent der Betriebe) und Picardie (45 Prozent der Betriebe). Im Süden (Weinbaubetriebe vorherrschend) und im Westen (Schweinemast, Geflügel und Milcherzeugung vorherrschend) sind weniger als 10 Prozent der Betriebe betroffen. Aus: Chatellier, V., F. Colson, W. Kleinhanss: *Agenda 2000 et Modulation des aides directes de la Pac: Approche comparée entre la France et l'Allemagne*. Vortrag auf dem deutsch-französischen Kolloquium SFER-.GEWISOLA vom 12.-13. Oktober 2000 in Straßburg. Manuskript.
  - 13 Da die Modulation erstmalig Mitte November 2000 angewandt wurde, liegen noch keine konkreten Daten vor. Laut Aussage des Ministeriums sind die eingetretenen Effekte den errechneten weitgehend ähnlich.
  - 14 WWF, IEEP (2000): Les débuts de l'éco-conditionalité en agriculture. *Agra Presse Hebdo* Nr. 2780 vom 16. Oktober, S. 8-9.
  - 15 Billaud, J.P., F. Pinton (1999): De l'institution à l'individu. *Esquisse du paysage agri-environmental*

- dans trois pays européens. *Économie Rurale*. Nr. 249 vom Januar/Februar 1999, SFER (Hrsg.), S. 62-70.
- Berthelot, P., V. Chatellier, F. Colson (1999): L'impact des mesures agri-environnementales sur le revenu des exploitations agricoles françaises. *Économie Rurale*. Nr. 249 vom Januar/Februar 1999, SFER (Hrsg.), S.19-26.
- 16 Blanc, Ch., J. Mathrin, A. Blogowski, M. Dehault (2000): Agenda 2000: Les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française. In: *Notes et Études Économique* Nr. 11, April 2000, Ministère d'agriculture et de la Pêche (Hrsg.), S. 33-90.
- 17 Vgl. auch Schlussfolgerungen von Kroll (2000).
- 18 Kroll, J.-Ch., (2000): Les nouvelles orientations de la politique agricole française. Manuskript des überarbeiteten Vortrages auf dem deutsch-französischen Kolloquium SFER-GEWISOLA vom 12.-13. Oktober 2000 in Straßburg.
- 19 Planungsgruppe „Agriculture et territoires“ u.a mit Lucien Bourgois (APCA), Francois Colson (INRA) Bertrand Hervieu (INRA).
- 20 Yussefi, Minou, Helga Willer (2002): Ökologische Agrarkultur weltweit 2002 – Statistiken und Perspektiven. *SÖL-Sonderausgabe* Nr. 74, S. 82 f.

## Anlagen

### Folienvorlagen

- 1) **Agrarstrukturen und Produktion**
- 2) **Umsetzung Horizontale Verordnung (1)**
- 3) **Umsetzung Horizontale Verordnung (2)  
Rinderprämien**
- 4) **Umsetzung 2. Säule (Ländliche Entwicklung)**
- 5) **Das Orientierungsgesetz von 1999**
- 6) **Die Territorialverträge (CTE)**

# Frankreich

## Agrarstrukturen und Produktion

### Die Landwirtschaft Frankreichs steht an 1. Stelle in Europa

- 20 Prozent der europäischen Agrarerzeugung
- größter Rindfleisch-, Getreide-, Wein und Geflügelfleischproduzent
- große ländliche Räume mit dünner Besiedlung
- hohe Wertschätzung des „territoire“ und lokaler Spezialitäten
- 665.000 landwirtschaftliche Betriebe in verschiedenen Rechtsformen
- Ausdehnung des Ackerlandes, Rückgang des Grünlandes, intensive Veredelungsgebiete
- nach USA zweitgrößter Exporteur landwirtschaftlicher Produkte (Wein, Milcherzeugnisse, Zucker, Rindfleisch).  $\frac{3}{4}$  des Agrarhandels mit EU-Ländern. Veredelte Produkte an Drittländer (Wein, Käse)

## Frankreich

### Umsetzung Horizontale Verordnung (1)

#### Statt Degressivität: Modulation der Direkthilfen

- gilt bis 2004
- freiwerdende Gelder (ca. 1 Mrd. FF = 152 Mio. €)

#### Berechnung:

- Auslösender Faktor: Gesamtbeihilfen mehr als 30.000 €
- Freibetrag Betriebsleiter: 30.000 € und 22.500 € für jeden Angestellten und 7.500 € für Familien-AK und/oder nicht aktiven Gesellschafter
- Proportional zum Standardbetriebseinkommen wird der Restbetrag reduziert bis Obergrenze 150.000 €

#### möglicher Effekt:

- 14 Prozent der HE-Betriebe,
- durchschnittlich 5 % Abzüge in Regionen, wo Getreide, Raps und Eiweißpflanzen angebaut werden, wie z.B. Pariser Becken, Burgund

## Frankreich

### Umsetzung Horizontale Verordnung (2)

#### Bindung von Direktzahlungen an Umweltkriterien

- **Mais in Bewässerungsfeldbau**  
Koppelung von Prämie an Wasserbezugsrechte  
ab 2001 : zusätzlich Einhaltung von Wassereintrahmeregrenzen

## Rinderprämie

- Ergänzungsbeitrag nicht als zusätzliche Grünlandprämie, sondern (wie in D) als Tierprämie

# Frankreich

## Umsetzung 2. Säule (Ländliche Entwicklung)

### Gesamtetat 2000 bis 2006:

- 14 Mrd. €

### Priorität 1:

- 9 Maßnahmen zur Orientierung der Landwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit und Multifunktionalität: u.a. Agrar-Umweltmaßnahmen (30 % der Ausgaben)
- Umsetzung vorrangig auf Basis von Territorialverträgen (CTE)

### Agrar-Umweltmaßnahmen

- regionale Gebietskullissen mit Maßnahme-Paketen
- Basis-Förderung + Aufbau-Maßnahmen + Zuschlag, wenn innerhalb von CTE + Zuschlag wenn innerhalb von Natura 2000 + Zuschlag, wenn Ökolandbau

# Frankreich

## Das Orientierungsgesetz von 1999

### Ziele:

- Entwicklung und Erhalt der Beschäftigung in der Landwirtschaft
- Erzeugung qualitativ hochwertiger Lebensmittel
- Erhalt der Kulturlandschaft
- Erhalt der landwirtschaftlichen Aktivität in den Bergregionen
- Erhalt der natürlichen Ressourcen und der Biodiversität

### Instrumente / Maßnahmen

- (1) Einrichtung von Territorialverträgen mit den Landwirten
- (2) Strukturkontrolle
- (3) Qualitäts- und Herkunftssicherung der Lebensmittel

# Frankreich

## Die Territorialverträge (CTE)

Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft durch direkten Vertrag zwischen Staat und Landwirt

### Verbindung von Agrar-Umweltmaßnahmen mit Investitionsförderung

- Ziele: Erhalt von Arbeitsplätzen und Förderung einer nachhaltigen Neuorientierung des Betriebes in Richtung Umwelt und Qualität.
- Laufzeit: 5 Jahre
- Betriebsentwicklungsplan mitsozio-ökonomischem Ziel+ ökologischem Ziel
- Finanzierung von
  - Investitionen (Gebäude, Maschinen)
  - Hektarbeihilfen für ökologische Maßnahmen in der Fläche

---

Die Erarbeitung und Erstellung dieses Berichtes wurde vom Umweltbundesamt finanziell gefördert. Der Bericht ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird.

#### **Weitere Veröffentlichungen des Projektes:**

##### **Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union.**

Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Oktober 2001.

##### **Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme**

Beleuchtung des Themenkomplexes im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik in der Agenda 2007. Januar 2002

##### **Umsetzung der Agenda 2000 in Dänemark**

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Dänemark. Mai 2002

##### **Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007).**

Über Landwirtschaft, Umwelt, verpasste Chancen und neue Gelegenheiten zur Agrarwende in Europa. Sonderdruck aus: Landwirtschaft 2001 - Der Kritische Agrarbericht. Januar 2001.

---