

Wandel der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors in Frankreich

Chatellier, Vincent; Jacquerie, Valérie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Chatellier, V., & Jacquerie, V. (2011). *Wandel der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors in Frankreich*. (DGAP-Analyse Frankreich, 7). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55045-9>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Oktober 2011 N° 7
ISSN 1865-701X

Wandel der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors in Frankreich

von Vincent Chatellier und Valérie Jacquerie



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen im Rahmen des Deutsch-französischen Zukunftsdialogs, eines Gemeinschaftsprojekts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, des Institut français des relations internationales und der

Robert Bosch **Stiftung**

Herausgeber und Redaktion:
Claire Demesmay und Katrin Sold

Kontakt: Claire Demesmay <demesmay@dgap.org>

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2011 DGAP

Zusammenfassung / Summary

von Vincent Chatellier und Valérie Jacquerie

Wandel der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors in Frankreich

- Trotz des deutlichen Rückgangs der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe und einer zunehmenden Betriebskonzentration spielt der Nahrungsmittelsektor in Frankreich im Hinblick auf die Landnutzung, die Umwelt und die ökonomische Situation ländlicher Gebiete eine bedeutende Rolle.
- Die landwirtschaftlichen Betriebe sind immer seltener Familienbetriebe. Die Entwicklung von Gesellschaftsunternehmen mit mehreren Teilhabern ermöglicht den Landwirten eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, eine Erleichterung für die kommende Generation und eine Verteilung der Risiken.
- Die nahrungsmittelproduzierenden Unternehmen Frankreichs erleben aktuell eine Neustrukturierung. Sie verfolgt das Ziel, die Produktionskosten zu senken und eine kritische Größe der Betriebe zu erreichen, um die Präsenz auf den internationalen Märkten zu fördern, auf denen die deutsche Konkurrenz immer größer wird.
- Grundsätzlich verfolgen Frankreich und Deutschland im Hinblick auf die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ein gemeinsames Ziel. Beide Länder befürworten auch in Zukunft Regulierungsinstrumente, um der Instabilität der Märkte zu begegnen und zunehmend auch Umweltfragen ins Zentrum zu rücken. Zugleich fordern beide Staaten Wachsamkeit in Bezug auf die europäischen Agrarausgaben.

Changes and adaptations for French agriculture and food industry

- Despite a significant decrease in the number of farms and a growing concentration of enterprises, the agro-industrial sector still plays a key role in France in terms of land use, environmental and economic vitality of rural areas.
- The French farms are less and less organized like traditional family farms. The development of agricultural societies, with several associates, allows farmers to enjoy better working conditions, to facilitate the establishment of the young, and to share the financial risks associated with this activity.
- The restructuring of the French food companies permits to contract their production costs and to reach a critical size compatible with a presence in international markets, where the German competition becomes more intense.
- France and Germany defend, beyond a few hot spots, a common vision for the future of the Common Agricultural Policy (CAP). While remaining vigilant about the evolution of budgetary expenditures, both countries are in favor of preserving some market regulation mechanisms and of integrating more and more the environmental challenges in the CAP.

Inhalt

Landwirtschaft und Nahrungsmittelsektor in der französischen Wirtschaft	5
Zentrale Bedeutung für die ländliche Entwicklung bei Rückgang der Nutzflächen	5
Rückgang der Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten	6
Wenig für das Bruttoinlandsprodukt, aber viel für die Handelsbilanz	7
Wandel des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors	7
Größere landwirtschaftliche Betriebe und weniger Familienbetriebe	7
Die Politik und das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Umwelt	8
Konzentration der Nahrungsmittelindustrie angesichts der internationalen Konkurrenz	9
Eine weitsichtige, gerechte und nachhaltige GAP?	11
Der Druck zur Weiterentwicklung der GAP	11
Die deutsch-französische Debatte über die Zukunft der GAP	12
Die notwendige Anpassung der französischen und der europäischen Landwirtschaft	14
Anmerkungen	15

Wandel der Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors in Frankreich

von Vincent Chatellier und Valérie Jacquerie

Die europäische Landwirtschaft steht heute im Mittelpunkt vieler Debatten.¹ Dabei geht es zum einen um die gesellschaftliche Rolle des Agrarsektors in Hinblick auf die Landnutzung, aber auch in Bezug auf die Sicherung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten und im Umweltbereich. Zum anderen wird debattiert, welche Agrarpolitik die Bauern dabei unterstützt, sich den künftigen Herausforderungen des Sektors zu stellen. Zum Auftakt einer weiteren Etappe im langen Reformprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)² der Europäischen Union hat die Europäische Kommission im November 2010 eine Mitteilung³ vorgestellt, die derzeit auf europäischer⁴ und nationaler⁵ Ebene diskutiert wird. Den Worten des EU-Landwirtschaftskommissars zufolge muss mit der künftigen GAP den folgenden drei Zielsetzungen gleichzeitig Genüge getan werden: für die europäischen Konsumenten eine gesunde und ausreichende Nahrungsmittelproduktion sicherstellen, auch vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrise und hoher Preisvolatilität; angesichts der Problematik des Klimawandels zu einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen beitragen; das Gleichgewicht zwischen den Regionen fördern und anerkennen, dass die Landwirtschaft ein entscheidendes Element der Dynamik im ländlichen Raum darstellt.

Die Landwirtschaft innerhalb der Europäischen Union ist stark ausdifferenziert, und der Beitritt von zwölf neuen Mitgliedsländern seit 2004 hat dieses Phänomen noch verstärkt. Die Heterogenität des Sektors zeigt sich in seiner Rolle für die Landnutzung und die Umwelt, seinem Beitrag zur Volkswirtschaft und der Vielfalt der entwickelten landwirtschaftlichen Produkte. Mit 19 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Produktion der EU und 16 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche belegt Frankreich Platz eins unter den europäischen Ländern im Hinblick auf die Produktion von Pflanzen sowie die Rinder- und Geflügelhaltung, Platz zwei in der Milchproduktion, Platz drei

in der Schafhaltung und Platz vier in der Schweinehaltung. In den vergangenen zehn Jahren war die Wachstumsdynamik der Landwirtschaft und des Handels mit Nahrungsmitteln in Frankreich jedoch weniger beständig als in einigen Partner- (aber auch Konkurrenz-)Ländern, wie beispielsweise Deutschland oder den Niederlanden.

Landwirtschaft und Nahrungsmittelsektor in der französischen Wirtschaft

In Frankreich spielt die Landwirtschaft in Bezug auf die Landnutzung und die Landschaftspflege eine bedeutende Rolle – auch in ländlichen Gegenden, die aufgrund ihrer Oberflächengestalt, ihres Klimas und ihres agronomischen Potenzials benachteiligt sind. Der Nahrungsmittelsektor (der im weiteren Sinne sowohl landwirtschaftliche als auch verarbeitende Betriebe umfasst) ist von wirtschaftlich großer Bedeutung, sowohl in Bezug auf die gesellschaftliche und ökonomische Vitalität vieler ländlicher Gebiete, als auch für die nationale Handelsbilanz,⁶ selbst wenn seine Bedeutung im Laufe der Jahre gesunken ist.

Zentrale Bedeutung für die ländliche Entwicklung bei Rückgang der Nutzflächen

Die landwirtschaftliche Nutzfläche in Frankreich ist von 34,4 Millionen Hektar im Jahr 1950 auf 29,2 Millionen Hektar im Jahr 2010 zurückgegangen; das ist ein substanzieller Rückgang von 5,2 Millionen Hektar in sechzig Jahren (-15 Prozent). Dieser Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche, der sich seit 1950 mit einer durchschnittlichen Abnahme von 240 Hektar pro Tag vollzieht, wurde ausgeglichen durch die Zunahme von urbanisierter Nutzfläche, aber auch von Waldflächen. Mit 16,9 Millionen Hektar stellt der bewaldete Boden 31 Prozent der Gesamtfläche des Landes und ungefähr zehn Pro-

zent der europäischen Waldflächen dar. Besonders im Südosten des Landes und in den Gebirgsmassiven dominiert Waldbestand, der eine bedeutende Rolle für den Umweltschutz spielt, insbesondere durch die Speicherung von Kohlenstoff. Die landwirtschaftliche Nutzfläche umfasst 54 Prozent der Gesamtfläche Frankreichs, gegenüber 41 Prozent im EU-Durchschnitt. Aber auch jenseits der statistischen Daten hat sich die Situation des Agrarsektors in den letzten zehn Jahren grundlegend gewandelt: die Flurbereinigung der landwirtschaftlichen Flächen Anfang der 1960er Jahre, die zunehmende Mechanisierung, die Weiterentwicklung der Ent- und Bewässerung, der Fortschritt im Bereich der Pflanzengenetik und der Wandel der Produktionsprozesse sind Schlüsselfaktoren, die in ihrer Interaktion zu der heutigen Situation geführt haben.

Die französische Landwirtschaftsfläche setzt sich zu 62 Prozent aus Ackerland, zu 34 Prozent aus Grasflächen und zu vier Prozent aus Dauerkulturen zusammen. Die Flächen, die dauerhaft als Weideland genutzt werden, sind in den letzten Jahren stark zurückgegangen, besonders in den Regionen, in denen der Getreideanbau technisch machbar wurde, wie in der Basse-Normandie, in Poitou-Charentes, in der Champagne-Ardenne oder in Burgund. Diese Entwicklung wurde noch verstärkt durch die intensivierete Nutzung der Restflächen für den Futteranbau und durch die gleichzeitige Zunahme (vor allem zwischen 1960 und 1980) der nur zeitweise als Weiden (2,8 Millionen Hektar im Jahr 2010) und für den Maisfutteranbau (1,4 Millionen Hektar) genutzten Flächen. Die Flächen, die für Dauerkulturen genutzt werden (Wein und Obst) und die sich vor allem in der Mittelmeer-Region, im Südwesten und im Loire-Tal befinden, haben sich zwischen 1950 (2,1 Millionen Hektar) und 2010 (1,1 Millionen Hektar, davon 843 000 Hektar für Wein) praktisch halbiert. Diese Anpassung ist eine Folge des starken Rückgangs des individuellen Konsums von »Alltagsweinen« und der zurückgehenden Anreize für den Anbau von Weinen mit Auszeichnung. Die Flächen, die für den Anbau von Getreide und Oleoresinen genutzt werden, haben dagegen zugenommen; sie sind im selben Zeitraum von 9,1 auf 11,9 Millionen Hektar gewachsen. Diese Zunahme hängt mit der wachsenden Nachfrage nach pflanzlichen Produkten und neuerdings

auch mit dem Aufschwung der heimischen Ethanol- und Biodieselherstellung zusammen.

Der Preis für landwirtschaftliche Flächen liegt heute bei 5230 Euro pro Hektar (landesweiter Durchschnitt im Jahre 2010) und variiert stark in den unterschiedlichen Agrarregionen, je nach gesellschaftlicher Situation, Anbaupotenzial der Böden und Konzentration der Tierhaltung in der Region. Zwar steigt der Bodenpreis, doch liegt er immer noch deutlich unter dem in anderen Mitgliedsländern der EU. Dieser Umstand, der für die Wettbewerbsfähigkeit der französischen Bauern einen Vorteil darstellt, erklärt sich aus drei Faktoren: die Bevölkerungsdichte ist nicht allzu hoch (117 Einwohner pro Quadratkilometer); einige landwirtschaftliche Produktionen, wie beispielsweise die Rinder- oder Schafzucht, sind sehr extensiv und erlauben keine ausreichende Wertschöpfung pro Hektar, um einen Anstieg der Bodenpreise zu bedingen; die Weitergabe von Bodenflächen unterliegt einer strengen, historisch gewachsenen Rechtssetzung. Geschäfte über landwirtschaftlichen Boden betreffen daher nur einen geringen Teil der genutzten Flächen und der Anteil an Pachtflächen steigt (von 58 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzflächen im Jahr 1988 auf 77 Prozent im Jahr 2010).

Rückgang der Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten

Dem Statistikinstitut INSS (Institut national de la statistique et des études économiques) zufolge leben in den ländlichen Gebieten Frankreichs insgesamt etwa 14 Millionen Menschen, was einem Viertel der Gesamtbevölkerung entspricht. Zugleich umfassen diese Gebiete 82 Prozent des französischen Staatsgebiets. Die Bevölkerungszahl in ländlichen Regionen ist seit 1970 leicht gestiegen (+2 Millionen Einwohner), aber die relative wirtschaftliche Bedeutung der Gegenden im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung geht zurück.

Landwirtschaft, Waldwirtschaft, Fischerei und Nahrungsmittelindustrie beschäftigen heute zusammengekommen 1,4 Millionen Menschen, das sind sechs Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung (gegenüber 12 Prozent im Jahr 1980). Die Zahl der Stellen in französischen Landwirtschaftsbetrieben

hat sich innerhalb von zwanzig Jahren praktisch halbiert: von 1,44 Millionen Arbeitsplätzen (gemessen in Vollzeitstellen) im Jahr 1988 auf 787 000 im Jahr 2007 (drei Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung). Die Landwirtschaft hat somit während dieser Zeit 94 Arbeitsplätze pro Tag verloren. In der Nahrungsmittelindustrie waren im Jahr 2010 550 000 Personen beschäftigt, einschließlich der Fleischerei-, Bäckerei und Konditorei-Handwerksbetriebe. Trotz der zunehmenden Konzentration der Produktionsstätten ist die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Sektor in den letzten zwanzig Jahren aber nur leicht zurückgegangen.

Wenig für das Bruttoinlandsprodukt, aber viel für die Handelsbilanz

Innerhalb von dreißig Jahren hat sich der Anteil des Nahrungsmittelsektors am Bruttoinlandsprodukt halbiert und sank von sieben Prozent im Jahr 1980 auf heute 3,5 Prozent. Dieser Rückgang erklärt sich stärker aus der Dynamik, die im Landwirtschaftssektor im engeren Sinne beobachtet werden kann (dessen Anteil im selben Zeitraum von 5,2 Prozent auf 1,8 Prozent gesunken ist), als aus der Entwicklung in der Nahrungsmittelindustrie. Zunächst ist der Rückgang vor allem auf den substanziellen Preisverfall im landwirtschaftlichen Bereich (inflationbereinigt) zurückzuführen, einen Preisverfall, der den Konsumenten zugute kam, deren Ausgaben für die Ernährung immer weiter sinken (14 Prozent des Haushaltsbudgets im Jahre 2010). Das Gesamtvolumen der französischen Landwirtschaft ist im Durchschnitt im gleichen Zeitraum jährlich um 1,1 Prozent gewachsen, wobei sich dieses Wachstum seit dem Jahr 2000 verlangsamt hat.

Der Beitrag des Agrar- und Nahrungsmittelsektors zur Handelsbilanz liegt deutlich über seinem Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt. So stellte im Jahr 2010 der Handel mit Nahrungsmitteln 13 Prozent der französischen Exporte und neun Prozent der Importe dar. Die positive Handelsbilanz des Nahrungsmittelsektors (+7,8 Milliarden Euro im Jahr 2010) ist jedoch bei weitem nicht ausreichend, um das Gesamthandelsbilanzdefizit auszugleichen (-51 Milliarden Euro). Auch wenn sich die Handelsbilanz im Nahrungsmittelbereich im Vergleich zu dem ökonomisch schwierigen Jahr 2009 (+5,2 Mil-

liarden Euro) wieder verbessert hat, bleibt sie doch unter dem Rekordniveau, das zwischen 1997 und 2000 erreicht wurde (etwa +10 Milliarden Euro). Die französischen Nahrungsmittelexporte gehen zu ungefähr drei Vierteln in Mitgliedsländer der EU. Nachdem Frankreich über lange Zeit Platz eins unter den Exporteuren verarbeiteter landwirtschaftlicher Erzeugnisse belegt hatte, liegt es heute auf Platz drei hinter Deutschland (seit 2005) und den Niederlanden (seit 2008).

Wandel des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors

Im Laufe der letzten zehn Jahre hat die französische Landwirtschaft einen tiefgreifenden Wandel erfahren: drastischer Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe; substanzielle Produktivitätssteigerung der Produktionsfaktoren; ein inflationsbereinigter Preisverfall bei den landwirtschaftlichen Produkten und ein soziologischer Generationenbruch. Auch die nahrungsmittelproduzierenden Betriebe haben eine grundlegende Neustrukturierung erlebt und verfolgen das Ziel, ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den nationalen und internationalen Märkten zu verbessern. Zentrale Maßnahmen hierbei sind Produktivitätssteigerung, die Anwendung innovativer Instrumente sowie die Anpassung der Handelsstrategien an einen sich wandelnden gesellschaftlichen Kontext.

Größere landwirtschaftliche Betriebe und weniger Familienbetriebe

Betrachtet man ausschließlich die »professionellen« landwirtschaftlichen Betriebe (die mehr als 95 Prozent der nationalen landwirtschaftlichen Produktion ausmachen), so ist die Zahl der Betriebe von 609 000 im Jahr 1988 auf 326 000 im Jahr 2007 zurückgegangen. Das bedeutet, dass Frankreich im Laufe dieser Periode 46 Prozent seines Bestands an landwirtschaftlichen Betrieben verloren hat.

Der rechtliche Status der Betriebe hat sich im Laufe der Jahre stark verändert: Verschiedene landwirtschaftliche Gesellschaftsformen bildeten 2007 41 Prozent der Gesamtheit der französischen landwirtschaftlichen Betriebe, gegenüber nur zehn

Prozent im Jahr 1988. Auf landwirtschaftliche Gesellschaftsformen, die mehrere Personen (oder Teilhaber) in einem Betrieb zusammenfassen, entfallen zusammen 57 Prozent der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die Zahl der landwirtschaftlichen Einzelunternehmen ist sehr stark zurückgegangen (von 544 000 im Jahr 1988 auf 191 800 im Jahr 2007), besonders im Milchsektor, wo die Arbeitsbedingungen äußerst hart sind.

Die Durchsetzung der Gesellschaftsformen hängt mit mehreren Faktoren zusammen: Für die neue Generation von Landwirten haben die sozialen Bedingungen der Ausübung ihres Berufes eine größere Bedeutung, und dies umso mehr, als ihre Lebenspartner/innen immer häufiger außerhalb des Landwirtschaftsbetriebs arbeiten. Ein sinkendes Rentenalter, hohe Investitionen und die finanziellen Risiken, die mit der hohen Volatilität der Preise im Agrarsektor verbunden sind, geben für die Landwirte den Ausschlag dafür, sich zusammenzuschließen, um die Risiken zu teilen und einen (sanften) Übergang des Kapitals zwischen den Generationen zu bewerkstelligen. Außerdem bieten landwirtschaftliche Gesellschaften (insbesondere die EARL; Exploitation Agricole à Responsabilité Limitée – Landwirtschaftlicher Betrieb mit beschränkter Haftung) auch den mitarbeitenden Lebenspartnerinnen oder -partnern die Möglichkeit einer besseren rechtlichen Anerkennung ihrer Tätigkeit.

Auch wenn der Hauptanteil der Arbeit in den landwirtschaftlichen Betrieben nach wie vor von Familienangehörigen geleistet wird, nimmt der Anteil der Erwerbsarbeit zu: Er ist von 18 Prozent im Jahr 1988 auf 29 Prozent im Jahr 2007 gestiegen. Die nicht zur Familie gehörenden Erwerbstätigen (2007 insgesamt 208 000 Vollzeitstellen) sind vor allem im Gemüseanbau, im Gartenbau und im Weinbau beschäftigt. Der Rückgang der Zahl der Familienbetriebe wird begleitet von einer sinkenden Beschäftigungsquote von Frauen in den landwirtschaftlichen Betrieben: 1988 stellten sie noch 37 Prozent der Arbeitskräfte, 2007 nur noch 31 Prozent.

Die wachsende Größe der Landwirtschaftsbetriebe wird vom technischen Fortschritt, der zuneh-

menden Mechanisierung, der Weiterentwicklung von Praktiken der Kultivierung (z. B. Techniken der Bearbeitung des Bodens ohne zu pflügen) und der Verbesserung von Infrastruktur und Ausrüstung befördert. Zwischen 1988 und 2007 ist die landwirtschaftliche Nutzfläche der professionellen Landwirtschaftsbetriebe Frankreichs von 38 auf 57 Hektar bei Einzelbetrieben und von 81 auf 107 Hektar bei Gesellschaften gestiegen. Ungefähr 5000 landwirtschaftliche Betriebe haben eine Nutzfläche von über 300 Hektar. Es gibt jedoch auch Faktoren, die das Wachstum der Landwirtschaftsbetriebe begrenzen: Die Übertragung von Grund und Boden sowie von Milchquoten unterliegt eng gefassten administrativen Regeln, die auf Departementsebene festgelegt werden (Milchquoten können nicht gehandelt werden). Umweltauflagen stellen – zumindest in manchen Regionen, etwa in Westfrankreich, wo es eine hohe Konzentration an Tierzuchtbetrieben gibt – ein Hemmnis für die Ausweitung der Viehzucht dar. Nicht zuletzt wenden sich Anwohner immer wieder gegen den Ausbau der Höfe zu Großbetrieben mit industriellem Charakter.

Die Politik und das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Umwelt

Parallel zu den umweltpolitischen Maßnahmen, die auf internationaler Ebene ergriffen wurden, hat die französische Regierung im Jahr 2009 der Öffentlichkeit ihre Strategie für eine nachhaltige Entwicklung im Bereich der Landwirtschaft vorgestellt. Das Ziel der geplanten Maßnahmen im Rahmen der Strategie »Objectif Terres 2020«⁷ besteht darin, die Anforderungen des Umweltschutzes auf pragmatische Weise mit dem Gebot der Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu vereinbaren. Die Strategie beruht auf der Idee, dass sich die Landwirtschaft und das Forstwesen für eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen fünf Herausforderungen stellen müssen: das knapper werdende Wasser besser verwalten, einen Beitrag leisten zur Wiederherstellung einer guten ökologischen Wasserqualität und der Biodiversität, die landwirtschaftlichen Böden schützen sowie die Energie besser nutzen, um der Klimaerwärmung entgegenzuwirken. Um dies zu erreichen, sind etwa sechzig Einzelmaßnahmen geplant, die in vier Kategorien zusammengefasst werden können:

- Den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln und damit ihre Auswirkungen auf die Umwelt reduzieren. Voraussetzung hierfür sind die Förderung von technischen Innovationen, Schulungen für Landwirte im sinnvollen Umgang mit Pestiziden, eine Stärkung der Netze zur Schädlingsüberwachung und ein Verbot von Substanzen, die als besonders gefährlich eingestuft werden. Der nationale Aktionsplan »Ecophyto 2018«,⁸ schriftlich niedergelegt anlässlich des Runden Tisches zum Thema Umwelt im Jahr 2007, sieht eine Halbierung der verwendeten Pestizide innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren vor. Dabei sollen die Betriebe unabhängiger gemacht werden von Produkten zum Ernteschutz, während zugleich ein (quantitativ und qualitativ) hohes landwirtschaftliches Produktionsniveau aufrechterhalten werden soll.
- Die Möglichkeiten biologischer Landwirtschaft ausbauen. Auch wenn deren Bedeutung wächst, ist sie doch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Deutschland oder Österreich noch relativ gering. Die 16 500 landwirtschaftlichen Betriebe (Stand Ende 2009), welche die Auflagen für biologische Landwirtschaft erfüllen, bewirtschaften nur 2,4 Prozent der landesweiten landwirtschaftlichen Nutzflächen, und ihre Produkte stellen nur zwei Prozent des gesamten Nahrungsmittelmarkts dar. Ihre Bedeutung ist in der pflanzlichen Produktion größer als in der Tierzucht. Um den Ausbau der biologischen Landwirtschaft zu fördern, müssen finanzielle Hilfen für die betroffenen Betriebe aufgestockt werden (wie dies im Fall der Neuausrichtung der Direkthilfen geschah, die im Rahmen des GAP-Gesundheitscheck vorgesehen war). Zugleich gilt es, die Produktionszweige besser zu strukturieren, Innovation zu fördern sowie rechtlich und fiskalisch vorteilhafte Rahmenbedingungen und finanzielle Anreize für die Landwirte zu schaffen, die einen Einstieg in die ökologische Landwirtschaft planen.
- Eine schrittweise Heranführung der landwirtschaftlichen Betriebe an die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung. Der direkte Energieverbrauch der Landwirtschaft umfasst zwei Prozent des gesamten französischen Energieverbrauchs, aber sechs Prozent des betrieblichen Energieverbrauchs (ohne Berücksichtigung des

indirekten Verbrauchs über Düngemittel und Tiernahrung). Um es den französischen Landwirtschaftsbetrieben zu ermöglichen, ihren Verbrauch an fossiler Energie zu senken und um erneuerbare Energien zu fördern, hat das Landwirtschaftsministerium im Jahr 2009 in Abstimmung mit den landwirtschaftlichen Berufsverbänden und Partnern aus dem Energiesektor den mehrjährigen Plan »Performance Energétique« (2009 bis 2013) verabschiedet, der gleichzeitig ein ökologisches und ein ökonomisches Ziel verfolgt.

- Die Agrarwissenschaft wieder ins Zentrum der Landwirtschaft rücken. Mehrere Maßnahmen zielen in diese Richtung: die Berücksichtigung der Kriterien nachhaltigen Wachstums bei der Auswahl des Saatguts; die Förderung der Einbeziehung von Hülsenfrüchten in die Fruchtfolge; die Einladung an Forschung, Lehre und Entwicklung, sich stärker auf eine ökologische Intensivierung der Landwirtschaft zu fokussieren. Der Plan »Protéines végétales« wurde ebenfalls 2009 verabschiedet, um den Anbau eiweißhaltiger Pflanzen (Luzerne und Feldbohne) in Frankreich zu fördern. Der Plan sieht vor, den Anbau stärker zu unterstützen (Umstrukturierung der Direkthilfen), über die zu erwartenden Vorteile zu informieren und auf die Strukturierung dieses Zweigs einzuwirken.

Damit diese Strategie, bei der es darum geht, die Landwirtschaft Schritt für Schritt umweltfreundlicher zu gestalten, effizient sein kann, muss sie langfristig angelegt sein. Ihre Umsetzung muss außerdem in enger Abstimmung mit den Landwirten, den Forschungseinrichtungen und den Lebensmittelkonzernen erfolgen. Der Erfolg des Vorhabens hängt von den folgenden beiden Aspekten ab: der Bereitschaft der Konsumenten, für Lebensmittel mehr zu bezahlen, die sich in ihre Auswirkungen auf die Umwelt von anderen unterscheiden, und von der unmittelbarer Einbeziehung von Umweltfragen in die erste Säule der GAP statt lediglich indirekt über Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung.

Konzentration der Nahrungsmittelindustrie angesichts der internationalen Konkurrenz

Im Nahrungsmittelsektor gehen die Wachstumserwartungen in den Industrieländern immer weiter

zurück, während sie in den Entwicklungsländern steigen. Der Sektor ist vor allem von einer intensiven Konzentrationsbewegung der Akteure auf internationaler Ebene geprägt, die sich in Form von Fusions- und Übernahmeprozessen zu Gunsten der Großunternehmen vollzieht. Weitere Aspekte dieses Wandlungsprozesses sind eine Internationalisierung der Firmen innerhalb eines von den Regeln der WTO (Welthandelsorganisation) strukturierten Handelsrahmens, ein Machtzuwachs mehrerer Länder innerhalb des internationalen Handelsaustausches – insbesondere der Vereinten Staaten, Brasiliens, Argentiniens, Chinas und Neuseelands –, eine zunehmende Regulierung des Handels mit Agrarprodukten; eine Produktivitätssteigerung aufgrund der zunehmenden Automatisierung sowie industrieller oder logistischer Innovationen, die Entwicklung neuer Technologien, die zugleich Gegenstand gesellschaftlicher Debatten sind, welche sich in ihrer Intensität von Land zu Land unterscheiden (wie beispielsweise die Debatte um genetisch veränderte Organismen).

Ohne die Umstrukturierungsmaßnahmen in Frankreich unterschätzen oder die Leistungen bestimmter Sektoren (etwa bei Getränken, Getreideerzeugnissen oder Milchprodukten) in Abrede stellen zu wollen, muss doch festgehalten werden, dass sich die aktuelle Wirtschaftsentwicklung in Frankreich weniger dynamisch zeigt als in konkurrierenden Ländern wie Deutschland.⁹ Frankreich belegt im Nahrungsmittelsektor nunmehr Rang vier hinter den Vereinigten Staaten, Deutschland und den Niederlanden. Die französische Industrielandschaft besteht aus zahlreichen kleinen, über das ganze Land verteilten Einheiten, für die der relevante Markt häufig regional und national ist, aber selten international. Mit insgesamt fast 10 300 Unternehmen in Frankreich (inklusive der kleinen Einheiten) und einem Umsatz von fast 150 Milliarden Euro belegt die Nahrungsmittelindustrie den ersten Platz unter den Industriesektoren. Die wichtigsten Zweige sind Fleisch (24 Prozent des Gesamtumsatzes), Milchprodukte (5 Prozent), Getränke (15 Prozent), Tiernahrung (8 Prozent), Früchte und Gemüse (5 Prozent) und Korn (4 Prozent). Frankreich verfügt über einige international renommierte Unternehmen wie Danone, Lactalis, Pernod Ricard, Bongrain, Terrena, Tereos und In Vivo. Obwohl

diese Unternehmen recht groß sind, reichen sie nicht an die Größe der drei weltweiten Marktführer heran, nämlich Nestlé, Unilever und PepsiCo. Die 3100 Unternehmen mit mehr als 20 Angestellten (oder mit einem Umsatz über fünf Millionen Euro) vereinen 95 Prozent der Wirtschaftsaktivität auf sich. Die Genossenschaften, die 12 Prozent der Arbeitsplätze zur Verfügung stellen, sind häufiger in den Sektoren Wein, Tiernahrung und Milchprodukte anzutreffen.

Angesichts einer stagnierenden französischen und europäischen Nachfrage nach Nahrungsmittel-erzeugnissen, einer sinkenden Kaufkraft der Konsumenten und einer Wertschöpfung, die im Durchschnitt nur ein Fünftel des Umsatzes beträgt, werden die französischen Nahrungsmittelunternehmen für ihr Überleben und ihre Weiterentwicklung auf eine der folgenden Strategien setzen müssen – möglicherweise sogar auf eine Kombination mehrerer Strategien.

- Innovationen einführen, um den zumeist französischen und europäischen Konsumenten neue Produkte mit möglichst hohem Mehrwert zu liefern. Dies setzt voraus, dass die Unternehmen über eine ausreichende Größe und Rentabilität verfügen, um in die Bereiche Forschung, Entwicklung und Marketing investieren zu können. Voraussetzung ist außerdem, dass die Konsumenten bereit sind, weiterhin einen beachtlichen Teil ihres Einkommens trotz steigender Ausgaben in anderen Bereichen für Nahrungsmittelprodukte zu verwenden. Für viele kleine und mittlere, stark regional verankerte Lebensmittelunternehmen, die für dieses oder jenes Produkt über ein anerkanntes *Savoir-Faire* verfügen, wird sich diese Strategie eher im Bereich der Ausdifferenzierung (lokale Tradition, Typizität, Geschmack des Produkts etc.) als der Innovation abspielen müssen.
- Externe Märkte erschließen – besonders dort, wo sich das demografische und/oder wirtschaftliche Wachstum positiv auf die Nachfrage auswirkt –, ausgehend von der Transformation eines Rohstoffs landwirtschaftlichen Ursprungs (aber nicht notwendigerweise lokal produziert). Hierfür gilt es, die Herstellungskosten zu senken, und zwar über das Phänomen der Skaleneffekte, um über einen Preisvorteil zu verfügen, der im Fall einer Spezi-

alisierung auf Massenprodukte unverzichtbar ist. Diese Strategie ist in der Regel Großunternehmen vorbehalten, denn sie setzt voraus, dass ein Handels- und Logistiknetz existiert, das für eine Positionierung auf dem internationalen Markt geeignet ist. So erklären 45 Prozent der 3100 französischen Nahrungsmittelunternehmen mit mehr als 20 Angestellten, sie würden überhaupt nicht exportieren; umgekehrt kommen 44 Prozent der französischen Nahrungsmittelexporte aus 190 Unternehmen (die sechs Prozent der Stellen anbieten).

- Ein Wachstum fördern, das auf der Konzentration der industriellen Produktionsstätten beruht, sowie auf Fusionen und Übernahmen auf nationaler, EU- und internationaler Ebene. Im Agrarsektor der ersten Verarbeitungsstufe, wo die Rentabilität von Investitionen oft niedrig ist und nur selten Neuinvestitionen getätigt werden, wurde diese Richtung eingeschlagen und erlaubt es, mehr Druck auf die bereits sehr stark konzentrierten Einkaufszentralen auszuüben. In Frankreich vollzieht sich diese Neustrukturierung zwischen den industriellen Marktteilnehmern nicht immer zugunsten der französischen Unternehmen, denn die Konkurrenz mit ausländischen Firmen, die größer und manchmal auch finanzstärker sind, ist sehr groß. So ist es 2011 der amerikanischen Unternehmensgruppe General Mills, sechstgrößtes Milchunternehmen weltweit und langjähriger Partner der größten französischen Milchgenossenschaft Sodial, gelungen, die Hälfte des Kapitals der französischen Firma Yoplait (weltweite Nummer zwei im Bereich frischer Milchprodukte) zu übernehmen. Umgekehrt hat das französische Unternehmen Lactalis, nachdem es als Kapitalgeber des italienischen Milchkonzerns Parmal eingestiegen war, im April 2011 ein öffentliches Verkaufsangebot für das restliche Kapital gemacht.

Die französischen Nahrungsmittelunternehmen müssen sich also an einen ökonomischen Kontext anpassen, der tiefgreifende und schnelle Umwälzungen erlebt. Die Faktoren, die in den letzten zehn Jahren für den Erfolg maßgeblich waren, sind heute nicht mehr unbedingt gegeben.¹⁰ Die Unternehmen haben bislang ökonomisch von einer Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion im nationalen Durchschnitt, einer steigenden Nachfrage der europäischen Konsumenten nach einer

großen Warenvielfalt, einer entschlossenen staatlichen Unterstützung (Investitionssubventionen, Preisstützungen für landwirtschaftliche Produkte etc.) und einer protektionistischen Handelspolitik profitiert (zumindest vor der Verabschiedung des Landwirtschaftsabkommens der Uruguay-Runde, das zu einer Reduzierung der Zölle und der Ausfuhrerstattungen geführt hat). Hinzu kam die lange Zeit wenig ausgeprägte Konkurrenz innerhalb der EU, beispielsweise mit Deutschland.

In den Analysen französischer Experten über die ausschlaggebenden Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands finden insbesondere drei Punkte Beachtung: die Einkommensbedingungen der Beschäftigten in der deutschen Industrie (Stundenlohn, rechtliche Rahmenbedingungen für die Anstellung von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsstaaten etc.), die Steuerpolitik in Hinblick auf Unternehmensabgaben sowie die nationalen Unterstützungsleistungen für Investitionen in den Bereichen Industrie und Landwirtschaft (erneuerbare Energien). Die Experten beschäftigen sich außerdem mit der Frage, welche Herausforderungen im Hinblick auf eine wünschenswerte Harmonisierung der Sozial-, Steuer- und Umweltschutzgesetzgebung zwischen den EU-Ländern auf die EU-Behörden zukommen.

Eine weitsichtige, gerechte und nachhaltige GAP?

In Fortführung der Vorschläge der EU-Kommission vom November 2010 soll im Jahr 2014 eine neue Reform der GAP in Kraft treten. In derer Vorfeld hat sich innerhalb der europäischen Institutionen und in den einzelnen Ländern eine breite Debatte entwickelt. Nach einer kurzen Darstellung der wichtigsten Elemente der Debatte soll im Folgenden analysiert werden, wie sich Frankreich im Hinblick auf die Reform positioniert, manchmal in enger Absprache mit Deutschland.

Der Druck zur Weiterentwicklung der GAP

Die Vielzahl von unterschiedlichen Aspekten, die teilweise miteinander verflochten sind, erschwert grundsätzlich die Überlegungen zur GAP nach 2013:

Die multilateralen Verhandlungen der WTO, die 2001 im Rahmen der Doha-Runde begonnen wurden, sind noch nicht abgeschlossen. Auch wenn der derzeitige Status quo zumindest im Moment keine bedeutende Einschränkung für die europäische Landwirtschaft beinhaltet, bleibt doch ein Fragezeichen im Hinblick auf die Modalitäten, die am Ende in den Kapiteln zum Thema Landwirtschaft beschlossen werden könnten. Im Bezug auf interne Hilfen hat die Einführung der Entkoppelung der Direkthilfen im Rahmen der letzten Reform der GAP es ermöglicht, die Hilfen für die europäische Landwirtschaft mit den WTO-Regelungen besser in Einklang zu bringen. In Bezug auf die Konkurrenz im Exportbereich hat die drastische Senkung der europäischen Fonds zur Ausfuhrerstattung (innerhalb von 15 Jahren nur noch ein Zehntel) die Verhandlungen erleichtert, die auf eine Abschaffung jeder Form von Exportsubventionen zielen. Was schließlich das Kapitel über den Marktzugang betrifft, so ist die anvisierte Senkung der Zölle für einige landwirtschaftliche Produktionsbereiche (z. B. Rindfleisch) problematisch, in denen die Wettbewerbsfähigkeit der EU und diejenige in Drittländern deutlich auseinanderklaffen. Die EU wünscht sich außerdem, dass bestimmte zusätzliche Aspekte (Umwelt, Landnutzung, Qualität und Herkunft von Produkten etc.) künftig schrittweise besser in die strategischen Überlegungen der WTO einbezogen werden.

Der Präsident der Europäischen Kommission hat in seiner Rede »Europa 2020«¹¹ angekündigt, welche drei Prioritäten in der Wirtschaftsentwicklung für das öffentliche Handeln im Laufe des anbrechenden nächsten Jahrzehnts leitend sein sollen: die Weiterentwicklung einer auf Forschung und Innovation beruhenden Wirtschaft, die Förderung einer in Bezug auf die Ressourcennutzung effizienteren, grüneren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft und die Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigungsrate zugunsten des sozialen und territorialen Zusammenhalts. In seinen Reformvorschlägen für die GAP formuliert der EU-Landwirtschaftskommissar den Gedanken, dass der Agrarsektor zur Umsetzung dieser Ziele einen bedeutenden Beitrag leisten kann.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich demnächst über den EU-Haushalt für den Zeitrahmen 2014

bis 2020 einigen. Diese Entscheidung ist aus mehreren Gründen schwierig: Die GAP stellt einen bedeutenden Teil des EU-Haushalts dar (65 Prozent im Jahr 1985, 42 Prozent im Jahr 2010); die Wirtschafts- und Finanzkrise veranlasst zu größerer Zurückhaltung in Bezug auf die öffentlichen Ausgaben; mehrere Nettobeitragsländer der EU, darunter Deutschland, Finnland, die Niederlande und Großbritannien, plädieren dafür, dass die Verbindlichkeiten für den nächsten Finanzrahmen nicht über denen im Jahr 2013 liegen sollten, allenfalls jedoch mit einer Zunahme, die unterhalb der Inflationsrate liegt.

Die Perspektiven für die europäischen Agrarmärkte (in Bezug auf Produktion, Konsum, Export und Import) sind je nach Produkt mehr oder weniger positiv. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission mit Blick auf das Jahr 2020¹² wird das Defizit der EU in Bezug auf Rindfleisch und Geflügel leicht zunehmen, was wachsende Importe aus den Mercosur-Ländern zur Folge haben wird. Die Handelsbilanz der EU in Bezug auf Lammfleisch wird deutlich negativ bleiben, mit einer stabilen Selbstversorgungsrate von ungefähr 80 Prozent; für Getreide, Milchprodukte und Schweinefleisch wird die Handelsbilanz dagegen positiv bleiben, weiterhin mit einem deutlichen Schwerpunkt auf dem EU-internen Verbrauch und auf Exporten, die, je nach den Wechselkursen und den jeweils von den konkurrierenden Ländern verfolgten Strategien, steigen könnten.

Die deutsch-französische Debatte über die Zukunft der GAP

Frankreich und Deutschland verfolgen zwar gemeinsame Ziele im Hinblick auf die Zukunft der GAP,¹³ jedoch gehen die beiden Länder manchmal unterschiedliche Wege, wenn es um die nationale Umsetzung der subsidiären Maßnahmen geht, die ihm Rahmen von EU-Regelungen festgelegt wurden. Dies lässt sich an drei aktuellen Beispielen aufzeigen, die zugleich offenlegen, von welcher Natur bestimmte bilaterale Debatten zum Thema Agrarpolitik sind:

Anlässlich der Entkoppelung der Direktzahlungen im Jahr 2006 hat Frankreich im Gegensatz zu

Deutschland nicht von den Möglichkeiten profitiert, welche die neue Regelung für eine Umverteilung der gewährten Unterstützungsleistungen zwischen den verschiedenen Produktionsfeldern und Regionen bot. Der französische Staat hat zumindest in der ersten Zeit einem konservativen Weg den Vorrang gegeben, indem beschlossen wurde, dass der Betrag der entkoppelten Direkthilfen pro landwirtschaftlichem Betrieb auf Grundlage von Vergangenheitswerten bestimmt werden sollte (ausgehend von dem Betrag an Hilfen, den jeder Landwirt in den Jahren 2000 bis 2002 erhalten hat).

In Deutschland wurde umgehend eine Neuverteilung der Hilfen eingeleitet, mit einer Übergangsphase bis 2013, um den Betrag an Direkthilfen pro Hektar zwischen den verschiedenen Landwirten innerhalb eines Bundeslands schrittweise anzugleichen. Im Anschluss an die Entscheidungen, die 2008 im Rahmen des GAP-Gesundheitschecks getroffen wurden, hat auch der französische Landwirtschaftsminister eine Neuorientierung der Direkthilfen beschlossen (ungefähr 15 Prozent der gesamten Vergabesumme), doch hierfür eine andere Methode gewählt. Mit der anvisierten Neuorientierung sollten das Weideland, die schwächsten landwirtschaftlichen Produktionsbereiche (Lammfleisch, Milchproduktion im Gebirge, Hartweizen etc.) und das Risikomanagement finanziell gestärkt werden.

Im Jahr 2006 hat Frankreich die Möglichkeiten, welche die EU-Regelung bietet, maximal genutzt, um eine teilweise, nicht aber wie in Deutschland (quasi) vollständige Entkoppelung der Direktzahlungen auf den Weg zu bringen. Von 2012 an werden die Mitgliedsländer in Folge der Entscheidungen, die im Rahmen des GAP-Gesundheitschecks getroffen wurden, verpflichtet sein, eine vollständige Entkoppelung aller Direktzahlungen durchzuführen, mit Ausnahme der Zuschüsse für Milchkuhhaltung, falls die Länder dies wollen. Frankreich, das 35 Prozent des EU-Milchkuhbestandes hält (gegenüber Deutschland mit sechs Prozent), wird von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, denn die Durchführung einer vollständigen Entkoppelung birgt das Risiko eines Rückgangs des Milchkuhbestands, gerade auch in den Gebirgsregionen, wo Kühe eine wichtige Rolle für die ländliche Entwicklung spielen.

Auch die Verwaltung der Milchquoten unterscheidet sich in beiden Ländern deutlich. In Frankreich kann mit Milchquoten nicht gehandelt werden, und die Übertragung von Produktionsrechten zwischen Landwirten unterliegt strengen administrativen und zumindest bis heute auf Departementebene festgelegten Regeln. Im Gegensatz zu den Beobachtungen, die man in Deutschland machen kann, wo mit den Quoten gehandelt werden kann, hatten die besonders konkurrenzfähigen französischen Regionen nicht die Möglichkeit, ihre Milchproduktion zu erhöhen. Aus diesem Grund begegnen die beiden Länder mit unterschiedlichen Vorbedingungen der geplanten Neuregelung der Milchquoten ab dem Jahr 2015.

Doch jenseits dieser Unterschiede und im Hinblick auf die Debatten, die derzeit über die Zukunft der GAP geführt werden, haben der französische und die deutsche Landwirtschaftsminister/in schon im September 2010 ihre gemeinsame Position bekannt gegeben. Unter Berücksichtigung der Konkurrenz zwischen beiden Ländern ebenso wie der Erkenntnis, dass die weltweite Wirtschaftskonjunktur ökonomisch vernünftige Entscheidungen erforderlich macht, haben sie sich auf einige gemeinsame Prioritäten geeinigt.

Um in einer Periode starker Preisschwankungen (für landwirtschaftliche Erzeugnisse ebenso wie für Dünger, Saatgut, Pflanzenschutzmittel u. ä.) die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirte zu stärken, sind beide Länder der Ansicht, dass sich die künftige GAP ein – wenn auch verbessertes – Restinstrumentarium zur Stützung des Marktes bewahren sollte (Auslösen einer öffentlichen oder privaten Intervention, sobald der Marktpreis eines landwirtschaftlichen Produktes unter eine bestimmte Schwelle fällt).¹⁴ Zudem fordern sie eine größere Transparenz im Hinblick auf die Verteilung der Wertschöpfung zwischen den verschiedenen Branchenzweigen sowie mehr Marktmacht für die landwirtschaftlichen Erzeugerorganisationen. Hierzu setzt sich die französische Regierung, gestützt auf das 2010 verabschiedete Gesetz zur Modernisierung der Landwirtschaft, für die Entwicklung neuer Formen von Vertragsbeziehungen zwischen Landwirten und Industriebetrieben ein. Dieses Vorhaben hat insbesondere im Milchsektor

seine Berechtigung, wo nach der Abschaffung der Milchquoten eine Regulierung des Angebots durch die Industrie nötig werden wird.

In Bezug auf die Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP haben die beiden Minister noch einmal bestätigt, dass die entkoppelten Zahlungen in den kommenden Jahren weiterhin eine zentrale Rolle spielen sollten. Sie stellten sich klar gegen die Einführung eines Systems, das zur Vereinheitlichung des Unterstützungsbetrags pro Hektar zwischen allen Mitgliedsstaaten führen würde. Dieser Ansatz, der in den Jahren zwischen 2006 und 2010 immer wieder vorgebracht worden war, wurde in die Vorschläge der EU-Kommission vom November 2010 letztlich nicht aufgenommen. Er wäre für die beiden Länder ein Nachteil gewesen, umgekehrt aber sehr vorteilhaft für die neuen Beitrittsländer. Ausgeklammert wurde die Frage einer Deckelung der Direkthilfen je landwirtschaftlichem Betrieb, da dieses Thema für die deutschen Behörden aufgrund der Größe vieler ostdeutscher Landwirtschaftsbetriebe heikler ist als für die französischen.

Bei den Maßnahmen der zweiten Säule der GAP (ländliche Entwicklung) fordern die beiden Minister mehr Flexibilität im Bezug auf das Prinzip der Subsidiarität, um diese besser an die lokalen Gegebenheiten anpassen und die Unterstützung besser auf das Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft ausrichten zu können (Klimawandel, Biodiversität, Wassermanagement, Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben und Industrien).

Die notwendige Anpassung der französischen und der europäischen Landwirtschaft

Die Zukunft der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie Frankreichs ist nicht vorgezeichnet, sondern sie muss in enger Zusammenarbeit zwischen den Akteuren dieses Sektors und der öffentlichen Hand entworfen werden. So könnte die unumkehrbare Internationalisierung der landwirtschaftlichen Märkte langfristig eine Chance für die französische Landwirtschaft darstellen. Wie prospektive Studien der FAO (der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen) oder der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwick-

lung)¹⁵ zeigen, wird die weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln und Agrarerzeugnissen in den nächsten Jahrzehnten stark steigen, auch in den Ländern, in denen das landwirtschaftliche Potenzial begrenzt ist. Angesichts einer ernst zu nehmenden internationalen und innereuropäischen Konkurrenz haben die französischen Akteure einige wichtige Trümpfe vorzuweisen: ein gemäßigttes Klima, eine gastronomische und landwirtschaftliche Tradition, eine große Fläche bei gleichzeitig geringer Bevölkerungsdichte, hohe Produktivität und Diversität, einige große und innovative Nahrungsmittelindustrien etc. Sie haben aber auch einige Schwächen: eine begrenzte Binnennachfrage, ein gewisses Erlahmen der Produktivitätszuwächse in der Landwirtschaft, eine geringe Wertschöpfung in einigen Unternehmen mittlerer Größe (vor allem in denen der ersten Verarbeitungsstufe), hohe Arbeitskosten und eine weniger vorteilhafte Steuer- und Sozialpolitik als in anderen Ländern. Hinzu kommt, dass die Zukunft des nahrungsmittelproduzierenden Sektors in Frankreich von den künftigen Orientierungen der GAP abhängen wird. Ungeachtet der internen Konkurrenz und der Machtverhältnisse in EU-Haushaltsfragen werden die 27 Mitgliedstaaten der EU für die Zeit nach 2013 eine gemeinsame Strategie zur Begleitung der landwirtschaftlichen Aktivitäten festlegen und sich dabei auch mit den Beziehungen der Landwirtschaft zur Umwelt und zur ländlichen Entwicklung befassen müssen. Daher wird die GAP die Landwirtschaftshilfen gegenüber den Betragszahlern künftig besser rechtfertigen müssen, indem sie sie stärker auf Dienstleistungen jenseits des Handels (Umwelt und ländliche Entwicklung) ausrichtet. Angesichts der Instabilität der Landwirtschaftsmärkte, die teilweise aus den spezifischen Eigenschaften dieses Sektors resultiert (Klimaabhängigkeit des Angebots, niedrige Nachfrageelastizität im Hinblick auf die Preise, geringe Flexibilität des Angebots aufgrund der Dauer des Produktionszyklus etc.) wird sie neue Instrumente des Risikomanagements bereitstellen müssen.

Und schließlich muss die Zukunft der französischen und der europäischen Landwirtschaft innerhalb eines globalen Rahmens gesehen werden.¹⁶ Die Unterernährung von rund 15 Prozent der Weltbevölkerung, die globale Erwärmung, die zunehmende Spekulation auf den Nahrungsmit-

telmärkten, der Rückgang der landwirtschaftlich nutzbaren Flächen in vielen Ländern, der Landerwerb durch ausländische Fonds in armen Ländern und die Entwicklung neuer Formen der Nutzung landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind Themen, die Anlass geben für eine internationale Koordinierung der Agrarpolitik.

Vincent Chatellier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am INRA (Institut National de Recherche

Agronomique – Nationales Institut für landwirtschaftliche Forschung). Er leitet das Labor für ökonomische Studien und Forschung (LERECO – UR 1134) in Nantes (Frankreich).

Valérie Jacquerie ist Lehrbeauftragte und Forscherin am ISA (Institut Supérieur d'Agriculture – Hochschule für Landwirtschaft) in Lille. Sie ist Mitglied des GRECAT (Groupe de Recherche et d'Etudes Concertées sur l'Agriculture et les territoires du Nord-Pas-de-Calais);
Übersetzung: Daniela Böhmler.

Anmerkungen

- 1 Europäische Kommission, Die gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 – Öffentliche Diskussion und Zusammenfassung der Beiträge 2010, <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/report/executive-summary_de.pdf>, 30.6.2011
- 2 Europäische Kommission, The CAP in perspectives: from market intervention to policy innovation (Agricultural Policy Perspectives, briefs no1), 2011.
- 3 Europäische Kommission, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>>, 30.6.2011.
- 4 Albert Deß, Entwurf eines Berichts über die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/pr/857/857600/857600de.pdf>, 30.6.2011.
- 5 Jean Bizet, Jean-Paul Emorine, Bernadette Bourzai, Odette Herviaux, Rapport d'information du Sénat sur la réforme de la PAC, Paris, November 2010.
- 6 INSEE, L'agriculture : nouveaux défis, Éditions INSEE Références, Paris 2007.
- 7 Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Objectif terres 2020 : pour un nouveau modèle agricole français. Rapport, Paris 2009.
- 8 INRA, Écophyto 2018: quelles voies pour réduire l'usage des pesticides?, Rapport, 2010.
- 9 Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, Enjeux des industries agroalimentaires, Rapport, Paris 2010.
- 10 Philippe Rouault, Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes, Rapport, Paris 2010.
- 11 Europäische Kommission, Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilungen der Kommission, 2010.
- 12 Europäische Kommission, Prospects for agricultural markets and income in the EU 2010–2020, Report, Brüssel 2010.
- 13 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz / Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, Deutsch-französische Position für eine starke Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 – neue Herausforderungen und Erwartungen für Ernährung, Biomasse und Umwelt, 14.9.2010.
- 14 Vincent Chatellier, Politique des marchés et instruments de gestion des risques et des crises dans la PAC de l'après 2013. **Briefing note pour le Parlement Européen** (Direction Générale des politiques internes de l'Union – Département thématique B), 2011.
- 15 OECD-FAO, Agricultural Outlook 2011–2020, 2011.
- 16 Edgar Pisani, Vincent Chatellier, La faim dans le monde, le commerce et les politiques agricoles, in: Revue Française d'Économie, 1/2010, S. 3–77.