

Vóneki, Éva

**Working Paper**

## Zur Bewertung des ungarischen SAPARD-Programms unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen im Milchsektor

Discussion Paper, No. 59

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale)

*Suggested Citation:* Vóneki, Éva (2004) : Zur Bewertung des ungarischen SAPARD-Programms unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen im Milchsektor, Discussion Paper, No. 59, Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-1749>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23947>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# DISCUSSION PAPER

## Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe

### ZUR BEWERTUNG DES UNGARISCHEN SAPARD-PROGRAMMS UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER INVESTITIONEN IM MILCHSEKTOR

ÉVA VÓNEKI

DISCUSSION PAPER No. 59  
2004



Theodor-Lieser-Straße 2, 06120 Halle (Saale), Deutschland  
Telefon: +49-345-2928 110  
Fax: +49-345-2928 199  
E-Mail: [iamo@iamo.de](mailto:iamo@iamo.de)  
Internet: <http://www.iamo.de>

Éva Vőneki ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Agrarwirtschaft und Informatik in Budapest (AKII). Diese Arbeit entstand während eines Aufenthaltes als Gastwissenschaftlerin am IAMO im Sommer 2003. Frau Vőnekis Forschungsschwerpunkte liegen in der Analyse des Milchmarktes in Ungarn einschließlich der Effekte der EU-Osterweiterung auf die Produktion von Milch, den Strukturwandel in der Landwirtschaft und der Verarbeitung sowie der Nachfrage nach Milchprodukten.

Adresse: Agrárgazdasági Kutató és Informatikai Intézet (AKII)  
IX. Zsil u. 3-5  
1093 Budapest  
Postanschrift:  
55. Postf. 5  
1355 Budapest

Telefon: 0036-1-476-3292

Fax: 0036-1-476-3289

E-mail: Vonek@akii.hu

Internet: www.akii.hu

Die *Discussion Papers* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten des Institutes für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) dar. Die in den *Discussion Papers* geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die des IAMO wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an die Autoren gerichtet werden.

Die Reihe *Discussion Paper* wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Alfons Balmann  
PD Dr. Heinrich Hockmann  
Dr. Peter Weingarten

ISSN 1438-2172

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Als Heranführungsinstrument verfolgen die nationalen SAPARD Programme zwei Zielsetzungen. Zum Ersten sollen sie den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen in den Agrar- und Ernährungssektoren der Beitrittsländer unterstützen, indem die Investitionstätigkeit entwicklungsfähiger Betriebe subventioniert wird. Darüber hinaus sollen die Programme einen Beitrag zum Aufbau der Agrarverwaltungen in den neuen Mitgliedsstaaten leisten, so dass die Länder in der Lage sind, die agrarpolitischen Vorgaben der EU in den Ländern zu implementieren. In der vorliegenden Arbeit wird am Beispiel Ungarns aufgezeigt, dass SAPARD diesen Zielsetzungen nur unzureichend gerecht wird.

Die Bedeutung SAPARD für den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen ergeben sich aus der Konzeption des Programms. SAPARD wurde nach dem Vorbild der EU-Politik für die Entwicklung des ländlichen Raumes entwickelt. Folglich ist SAPARD eher an das institutionelle Umfeld der EU-15 angepasst als an die speziellen Bedingungen der Beitrittsländer. Ein besonderes Problem war, dass die für funktionierende demokratische Gesellschaften erforderlichen intermediären gesellschaftlichen Strukturen sich erst im Aufbau befinden. Dementsprechend besteht eine große soziale Diskrepanz zwischen den Eliten und den lokalen Akteuren. Hieraus folgt, dass die auf zentraler Ebene beschlossenen Politikmaßnahmen nur im geringen Maße Einfluss auf lokale Prozesse haben. Die Akzeptanz und die Durchführung wurde weiterhin dadurch erschwert, dass SAPARD zwar als dezentrales Programm intendiert war, letztlich aber umfangreiche Kontrollmechanismen und Entscheidungsbefugnisse der EU-Ebene zugeordnet wurden. Zudem behindert der erhebliche Ressourcenaufwand für den Nachweis einer konformen Abwicklung der Förderung die Durchführung der Programme.

Die Bewertung von SAPARD hinsichtlich des Aufbaus wettbewerbsfähiger Strukturen erfolgte am Beispiel des ungarischen Milchsektors. Die Schlussfolgerungen lassen sich wie folgt zusammenfassen. Aufgrund der konzeptionellen und administrativen Probleme wurden weit geringere Fördermittel in Anspruch genommen als geplant. Hieraus ergibt sich, dass die ursprünglichen Modernisierungsziele nicht erreicht werden können. Obwohl SAPARD eher auf kleine und mittlere Unternehmen ausgerichtet ist, profitierten bisher eher größere landwirtschaftliche Betriebe und Verarbeitungsunternehmen von der Investitionsförderung. Diese selektive Unterstützung beschleunigt allerdings den Strukturwandel und fördert den Aufbau wettbewerbsfähiger Strukturen in Landwirtschaft und Verarbeitung einschließlich der Spezialisierung und Diversifizierung bei den bisher dominierenden Marktteilnehmern. Aufgrund der strengen Förderbedingungen hinsichtlich der EU-Standards für Qualität, Lebensmittelhygiene und Umweltleistungen wird hierdurch auch die Einhaltung des *acquis communautaire* verbessert.

JEL: Q13, Q18

Schlüsselwörter: SAPARD, Investitionstätigkeit, Milchsektor, Ungarn

**ABSTRACT**

The national SAPARD programs pursue two objectives. First, they contribute to the development of competitive structures in the agricultural and food sectors in the accession countries by subsidizing investments into developable enterprises. Beyond that, the programs are intended to foster the development of EU compatible administrative structures in the accession countries so that the countries are capable of implementing and enforcing EU agricultural policy. In this paper Hungary is taken as an example and it is argued that SAPARD meets these requirements insufficiently.

The significance of SAPARD for the development of efficient administrative structures follows from the conception of the program. SAPARD was constructed to correspond to EU policy for the development of rural areas. Consequently, SAPARD is more adapted to the institutional framework of the EU 15 than to the special requirements of the accession countries. A special problem results from the fact that, in accession countries, the intermediary structures necessary for functioning democratic societies were in a state of development. Thus, large social discrepancies between the elites and the local actors exist. From this it follows that policies determined on central levels will have but little impact on local processes. Furthermore, even though SAPARD was intended to be a decentralized program, several control mechanisms and decision competences remain only at the EU level. Thus, significant resources have to be allocated to document compliance with the EU requirements.

The Hungarian milk sector was chosen for assessing SAPARD regarding the development of competitive structures. The arguments can be summarized as follows: Because of conceptual and administrative problems, far less funds were allocated than expected. Because of this, the original modernization goals could not be achieved to the full extent. However, although SAPARD was directed towards small- and medium- sized enterprises, the main beneficiaries from investment assistance were larger firms in agriculture and food processing. This selective support accelerated structural change and fosters the development of competitive structures, including specialization and diversification of so far dominant market participants. In addition, as a result of the strict rules regarding the compliance the EU quality standards, the program improved the implementation and enforcement of the *acquis communautaire*.

JEL: Q13, Q18

Keywords: SAPARD, investment activities, milk sector, Hungary

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>4</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>5</b>
<b>Verzeichnis der Abbildungen</b> .....	<b>6</b>
<b>Verzeichnis der Tabellen</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Einführung</b> .....	<b>7</b>
<b>2 Politische Rechtfertigung von Investitionsprogrammen</b> .....	<b>7</b>
2.1 Rechtliche Grundlage der Agrarinvestitionsförderung in der EU.....	7
2.2 Agrarinvestitionsförderung in Ungarn unter besonderer Berücksichtigung des SAPARD-Programms .....	9
2.2.1 Was ist SAPARD? .....	9
2.2.2 Das ungarische SAPARD-Programm .....	10
2.2.2.1 Ziele und Maßnahmen der Förderung .....	10
2.2.2.2 Finanzierung, Förderungsbeiträge und -bedingungen.....	13
2.2.2.3 Prozess der Antragstellung.....	14
2.3 Bewertung des SAPARD-Programms als Heranführungsinstrument.....	14
<b>3 Ökonomische Rechtfertigung von Investitionsprogrammen</b> .....	<b>18</b>
3.1 Begründung einer staatlichen Investitionsförderung.....	18
3.1.1 Fehlendes Aneignungsvermögen .....	19
3.1.2 Technologische externe Effekte .....	20
3.1.3 Unsicherheit und unvollkommene Kapitalmärkte.....	21
3.1.4 Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit .....	21
<b>4 Bewertung der SAPARD-Maßnahmen am Beispiel des ungarischen Milchsektors</b> .....	<b>23</b>
4.1 Aussichten auf dem ungarischen Milchmarkt.....	23
4.2 Investitionsbedarf und Umfang der zur Verfügung stehenden SAPARD-Mittel	24
4.3 SAPARD-Maßnahmen und Förderungsbedingungen.....	25
4.4 Effekte auf Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit .....	27
<b>5 Ableitung wirtschaftspolitischer Empfehlungen</b> .....	<b>28</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>30</b>

**VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN**

Abbildung 1: Ziele und Maßnahmen des ungarischen SAPARD-Programms .....	12
Abbildung 2: Finanzierung der Entwicklung des ländlichen Raums in Ungarn nach dem Beitritt .....	13
Abbildung 3: Volkswirtschaftliche Effekte von Investitionen .....	19
Abbildung 4: Wirkungsweise einer Investition .....	23

**VERZEICHNIS DER TABELLEN**

Tabelle 1: Voraussichtliche Entwicklung der Milchpreise und der direkten Beihilfen .....	24
Tabelle 2: Gesamtmittel für die Investitionsmaßnahmen im Rahmen von SAPARD .....	25
Tabelle 3: Hauptmerkmale der Antragsteller .....	26

## 1 EINFÜHRUNG

Zur Unterstützung von Landwirten und Verarbeitern bei der Durchführung der produktionstechnischen Anpassungen wurde seitens der ungarischen Regierung ein Investitionsförderprogramm initiiert. Zentrales Element der Förderung bildet das ungarische SAPARD-Programm. Hierbei handelt es sich um ein Heranführungsinstrument, das in Kooperation mit der EU durchgeführt wird. Das Programm ist auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen innerhalb der Wertschöpfungsketten für Agrarprodukte, der Adoption von EU-Standards und der Förderung der ländlichen Entwicklung ausgerichtet.

Die Arbeit verfolgt das Ziel, das ungarische SAPARD-Programm unter zwei Gesichtspunkten zu untersuchen. Der erste betrifft die Frage, inwieweit durch das Programm EU-kompatible Strukturen in der Förderung implementiert werden. Dies betrifft sowohl die Ziele der Agrarstrukturpolitik als auch die Verwaltungsstrukturen. Der zweite Aspekt beschäftigt sich mit der Frage, inwieweit das Investitionsprogramm ökonomisch gerechtfertigt ist. Hiermit zusammenhängend wird auch analysiert, ob davon auszugehen ist, dass die erwarteten Effekte auch eintreten und Größenordnungen erreichen, die den Umfang der geplanten öffentlichen Förderung rechtfertigen. In diesem Papier wird eine qualitative Analyse durchgeführt. Die Darstellungen bleiben auf die Wertschöpfungskette für Milch beschränkt.

## 2 POLITISCHE RECHTFERTIGUNG VON INVESTITIONSPROGRAMMEN

### 2.1 Rechtliche Grundlage der Agrarinvestitionsförderung in der EU

Maßnahmen der Agrarinvestitionsförderung werden in der Europäischen Union (EU) im Rahmen der gemeinschaftlichen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt, deren Rechtsgrundlage die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates bildet. Ziel dieser Verordnung war die Einführung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum mit Hilfe eines einzigen Rechtsinstruments, das eine größere Kohärenz zwischen Entwicklung des ländlichen Raums und Preis- und Marktpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sicherstellt und alle Elemente der ländlichen Entwicklung durch stärkere Einbeziehung aller lokalen Akteure fördert. Zu diesem Zweck verfolgt diese, mit den landwirtschaftlichen Tätigkeiten und ihrer Umstrukturierung verknüpfte Politik folgende Ziele:

- Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe,
- Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel,
- angemessene und stabile Einkommen für die Landwirte,
- Berücksichtigung der umweltpolitischen Herausforderungen,
- Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zur Eindämmung der Landflucht und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des ländlichen Raums,
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Förderung der Chancengleichheit.

Die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen lassen sich in zwei Gruppen zusammenfassen:

- die flankierenden Maßnahmen zur Reform von 1992: Vorruhestandsregelung, Agrarumweltmaßnahmen, Förderung der Aufforstung und Regelung zugunsten benachteiligter Gebiete,

- Maßnahmen zur Modernisierung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe: Förderung der Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe<sup>1</sup>, Niederlassung von Junglandwirten, Berufsbildung, Investitionen in die Verarbeitungs- und Vermarktungsanlagen, zusätzliche Unterstützung der Forstwirtschaft sowie Förderung und Umstrukturierung der Landwirtschaft.

Zwischen 2000 und 2006 werden jährlich 4,3 bis 4,37 Mrd. € für die ländliche Entwicklung und für flankierende Maßnahmen bereitgestellt. Für die Finanzierung ist, je nachdem in welchem regionalen Rahmen diese Maßnahmen durchgeführt werden, entweder der EAGFL<sup>2</sup>-Garantie oder -Ausrichtung zuständig. Die Maßnahmen müssen dem Gemeinschaftsrecht entsprechen und mit den anderen Gemeinschaftspolitiken übereinstimmen. Besonders wichtig ist diese Übereinstimmung mit den Vorschriften der GAP zur Förderung der ländlichen Entwicklung, der gemeinsamen Marktorganisationen und der Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie zum Gesundheitsschutz. Für Maßnahmen, für die nach dieser Verordnung Fördermittel gewährt werden, besteht kein Anspruch mehr auf Zuschüsse im Rahmen anderer Gemeinschaftsregelungen. Zudem kommt eine Maßnahme, die mit einer Bestimmung dieser Verordnung unvereinbar ist, auch für andere Stützungsregelungen der Gemeinschaft nicht in Betracht.

Die von den Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums gewährten Beihilfen müssen der Gemeinschaftsregelung für staatliche Beihilfen (2000/C 28/02) entsprechen und die vom Rat mit den Agrarverordnungen und -richtlinien festgesetzten Grenzen einhalten (höhere Beihilfen müssen von den Mitgliedstaaten notifiziert und von der Kommission genehmigt werden). Sie müssen mit den Gemeinschaftsvorschriften für die ländliche Entwicklung vereinbar sein. Somit gilt Folgendes:

- staatliche Investitionsbeihilfen, die über die für Gemeinschaftsbeihilfen festgesetzten Höchstsätze hinausgehen, sind untersagt; ausgenommen sind lediglich Investitionen von öffentlichem Interesse zur Verbesserung der Umwelt, der Hygienebedingungen und des Tierschutzes;
- Beihilfen zum Ausgleich naturbedingter Nachteile müssen in jedem Fall den Gemeinschaftsvorschriften entsprechen;
- Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen müssen den gemeinschaftlich festgelegten Bedingungen und Höchstgrenzen entsprechen; diese können aber gegebenenfalls überschritten werden, um Einkommensausfälle, zusätzliche Kosten o. ä. auszugleichen.

Damit von der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums alle ländlichen Gebiete der Gemeinschaft erfasst werden, sind die Maßnahmen in folgende Mehrjahresprogramme eingebunden:

- Ziel-1-Programme: bei Maßnahmen, die vom EAGFL-Ausrichtung finanziert werden;

---

<sup>1</sup> Den landwirtschaftlichen Betrieben werden Investitionsbeihilfen gewährt, um die Einkommen sowie die Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen der Landwirte zu verbessern. Sie sollen zur Senkung der Produktionskosten, zur Verbesserung oder Diversifizierung der Erzeugung – mit Ausnahme derjenigen, für die es keinen Markt gibt – zur Förderung der Produktqualität, zum Schutz der Umwelt sowie zur Verbesserung der Hygienebedingungen und des Tierschutzes beitragen. Für diese Beihilfe kommen nur wirtschaftlich rentable Betriebe in Frage, die die Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz erfüllen und deren Betreiber über ausreichende berufliche Qualifikationen verfügen. In der Regel darf die Beihilfe 40 % der Investitionskosten nicht übersteigen; für benachteiligte Gebiete ist der Höchstsatz allerdings auf 50 % festgesetzt. Dieser Betrag kann sich bei Junglandwirten auf 45 % bzw. 55 % erhöhen.

<sup>2</sup> Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

- Ziel-2-Programme: bei Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestands, der benachteiligten Gebiete, der Gebiete mit naturbedingten Nachteilen, der Agrarumweltmaßnahmen und der Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen;
- Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums: bei den übrigen Maßnahmen.

Die Programme stützen sich auf Pläne, die die Mitgliedstaaten auf der geeignetsten geographischen Ebene für einen Zeitraum von sieben Jahren (2000-2006) erstellt haben. Sie enthalten die Beschreibung der derzeitigen Lage des betreffenden ländlichen Raums, die vorgeschlagene Strategie, die erwartete Wirkung, die Finanzplanung, die beabsichtigten Maßnahmen einschließlich der Agrarumweltmaßnahmen, die erforderlichen Studien und technischen Unterstützungsmaßnahmen, die Benennung der zuständigen Behörden und Einrichtungen sowie die Bestimmungen, welche die effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Pläne gewährleisten sollen. Der Beteiligungssatz der Gemeinschaft beträgt mindestens 25 % der förderfähigen öffentlichen Ausgaben und höchstens 50 % der gesamten beihilfefähigen Kosten. Im Falle von Agrarumweltmaßnahmen erhöht sich dieser Beitrag in Ziel-1-Regionen auf 75 % und in den übrigen Gebieten auf 50 %. Für Einnahmen schaffende Investitionen gelten besondere Bestimmungen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Durchführung der Entwicklungspläne anhand spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren, die in Abstimmung mit der Kommission festgelegt werden, wirksam begleitet wird.

## **2.2 Agrarinvestitionsförderung in Ungarn unter besonderer Berücksichtigung des SAPARD-Programms**

Maßnahmen der Agrarinvestitionsförderung wurden in Ungarn 2003 auf der Grundlage des Kapitels I "Modernisierung der landwirtschaftlichen Produktion" der Verordnung des Ministeriums für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung Nr. 3/2003 über die agrarwirtschaftlichen Ziele durchgeführt. Im Rahmen des Kapitels wurden die folgenden Maßnahmen gefördert:

- Investitionen in landwirtschaftliche Gebäude,
- Kauf, Leasing und Untersuchung von Maschinen und Technologien,
- Kauf von Ausrüstungen für Agrarforschungseinrichtungen,
- Investitionen in den Anbau von neuen Anpflanzungen,
- Modernisierung von Getreidelagerhäusern für Interventionszwecke,
- Investitionen in die Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten,
- Förderung von Junglandwirten.

Ab 2003 bis zu dem Beitritt wird ein bedeutender Teil der Investitionsmaßnahmen im Rahmen des ungarischen SAPARD<sup>3</sup>-Programms durchgeführt, dessen Rechtsgrundlage die Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates bildet.

### **2.2.1 Was ist SAPARD?**

SAPARD ist in erster Linie eine agrarstrukturelle Maßnahme zur Vorbereitung sowohl des gewerblichen Agrarsektors auf die Gemeinsame Agrarpolitik als auch der zentralen Bürokratien der zehn Beitrittsstaaten auf eine Verwaltung der EAGFL-Mittel. Das Programm stellt neben den Programmen PHARE und ISPA das dritte Hauptinstrument der Heranführungsstrategie der EU für die Beitrittsländer dar und ist damit weitgehend vergleichbar mit den Programmen zur Förderung der Landwirtschaft in den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten.

---

<sup>3</sup> Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

Grundlage der Förderung sind die von den Beitrittsländern eingereichten Entwicklungspläne<sup>4</sup>, die von der EU-Kommission geprüft wurden. SAPARD bot den Beitrittsländern für ihre Programmplanung eine Palette von 15 Maßnahmen zur Auswahl an, im Vergleich zu den 22 angebotenen Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung in der EU selbst.<sup>5</sup> Von den 15 SAPARD-Maßnahmen dienen elf denselben Zielen wie die entsprechenden Maßnahmen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates, während vier Maßnahmen SAPARD-spezifisch sind. Unter den Instrumenten, für deren Anwendung die Beitrittsländer sich entschieden haben, stehen gewöhnlich die Maßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrem Umstrukturierungsbedarf an vorderster Stelle. Eines der wichtigsten Ziele von SAPARD besteht in der Förderung von Investitionen, mit denen der privatwirtschaftliche Sektor befähigt wird, den EU-Anforderungen in den Bereichen Veterinärwesen, Hygiene, Gesundheit, Futterqualität, Tierschutz und Umwelt zu genügen.

Das Programm soll nach dem Vorbild des Agrarfonds der Gemeinschaft vollständig dezentral verwaltet werden. Alle Verwaltungsausgaben von der Projektauswahl bis zu den Zahlungen an die Begünstigten werden von der Europäischen Kommission an die MOEL übertragen. In den zehn begünstigten Ländern wurden dafür von der Kommission geprüfte Durchführungs- und Zahlungsstellen eingerichtet, die im jeweiligen Ministerium für Landwirtschaft angesiedelt sind. Diese Stellen nehmen nach dem Erreichen ihrer vollen Arbeitsfähigkeit die Projektanträge entgegen und übernehmen die Verwaltungs- und Zahlungsaufgaben. Die Dezentralisierung der Verwaltung des SAPARD-Programms ist insbesondere deshalb erforderlich, weil über SAPARD eine erhebliche Anzahl von Vorhaben kleineren Umfangs kofinanziert wird. Das gesamte Verfahren unterliegt jedoch der Ex-Post-Kontrolle der Europäischen Kommission.

### **2.2.2 Das ungarische SAPARD-Programm**

Der von Ungarn vorgelegte SAPARD-Entwicklungsplan wurde von der Kommission im Oktober 2000 angenommen. Die Mehrjahresfinanzierungsvereinbarung mit den Durchführungsbestimmungen für das Programm und die Jahresfinanzierungsvereinbarung mit dem Finanzbeitrag der Gemeinschaft für Ungarn in Höhe von 38,7 Millionen € für das Jahr 2000; 39,4 Millionen € für 2001 und 40,6 Millionen € für die Jahren zwischen 2002 und 2006 wurden im März 2001 unterzeichnet und traten im Juni 2001 in Kraft.

Trotz Fortschritte in letzter Zeit war Ungarn mit der Vorbereitung der Zulassung der SAPARD-Umsetzungsstelle weiterhin in Verzug. Die Kommission hat die Entscheidung, Ungarn die Verwaltung der Hilfe auf vollständig dezentraler Basis zu übertragen, erst im November 2002 getroffen, als eine Reihe von Bedingungen erfüllt worden sind (Abschluss der innerstaatlichen Arbeiten im Zusammenhang mit der formalen Genehmigung durch die zuständige ungarische Behörde, Notifizierung der Kommission über den Abschluss der Arbeiten, Prüfung der Grundlagen der nationalen Zulassung durch die Kommission). Ab 1. Juli 2003 ist das Amt für Landwirtschaft und Ländlichen Raum (MVH)<sup>6</sup> für die Behandlung der EAGFL-Mittel Abteilung Garantie zuständig. Von diesem Zeitpunkt an wird auch das ungarische SAPARD-Programm von MVH koordiniert.

#### **2.2.2.1 Ziele und Maßnahmen der Förderung**

Der ungarische SAPARD-Entwicklungsplan ist auf zwei Prioritäten ausgerichtet, und zwar auf die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der Landwirtschaft und der verarbeitenden

---

<sup>4</sup> NPARD: National Plan for Agricultural and Rural Development.

<sup>5</sup> Mit der Halbzeitbewertung der GAP wurden vier weitere Maßnahmen – im Gebiet der Lebensmittelqualität und -standards, Tierhaltung und Agrarumwelt – implementiert.

<sup>6</sup> Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal.

Industrie, und auf die Förderung des Anpassungspotentials in den ländlichen Gebieten. Die wichtigsten im landwirtschaftlichen Bereich anfallenden Maßnahmen sind dabei die folgenden:

- Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (Gesamtanteil ca. 28 %)
  - Kauf landwirtschaftlicher Maschinen und Ausrüstungen,
  - Errichtung und Renovierung von Tierhaltungsgebäuden und Behandlungsanlagen für tierische Abfälle,
  - Bau und Modernisierung von Futterlagerräumen.
- Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen (Gesamtanteil ca. 21 %)
  - Im Bereich der Lebensmittelsicherheit: Errichtung und Renovierung von Gebäuden, Kauf von Maschinen und Ausrüstungen zur Qualitätserhöhung und besseren Steuerung des Produktionsprozesses,
  - Im Bereich des Umweltschutzes: Implementierung umweltschonender Technologien, Errichtung von Abfall- und Nebenproduktbehandlungsanlagen,
  - Im Bereich des Tierschutzes: Investitionen in Tierhaltungsräume, Futtermittelverarbeitungsanlagen und Verblutungssysteme zur Anpassung an die Gemeinschaftsstandards.
- Einrichtung und Förderung von Erzeugergemeinschaften (Gesamtanteil ca. 7 %)

Die übrigen, im außerlandwirtschaftlichen Bereich durchzuführenden Maßnahmen (Berufsbildung, Diversifizierung der Tätigkeiten, Infrastrukturmaßnahmen etc.) haben in erster Linie das Ziel, die versteckte und offene Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten zu reduzieren.

### **Exkurs: Förderung des ländlichen Raums**

Nach dem Beitritt werden die neuen Mitgliedstaaten nur einen relativ kurzen Programmplanungszeitraum von drei Jahren (2004-2006) bis zum Ende der derzeitigen finanziellen Vorausschau haben. Damit die für die Entwicklung des ländlichen Raums verfügbaren gemeinschaftlichen Fördermittel optimal eingesetzt werden können, schlägt die Kommission vor, beim EAGFL-Garantie ein befristetes Finanzinstrument mit getrennten Haushaltsmitteln einzurichten sowie auf die für SAPARD geschaffenen finanziellen Durchführungsstrukturen, wie die SAPARD-Stellen, zurückzugreifen.

Wie bei den meisten Beitrittsländern fällt das ganze Gebiet von Ungarn unter Förderziel 1.<sup>7</sup> So wird ein großer Teil der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, nämlich alle sogenannten nicht-flankierenden Maßnahmen, in die Programmplanung im Rahmen von Ziel 1 einbezogen sein, welche aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanziert werden und den für die Strukturfonds geltenden Vorschriften über Finanzmanagement und -kontrolle (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates) unterliegen. Die vier flankierenden Maßnahmen werden dagegen aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, kofinanziert. Mit Ausnahme der Agrarum-

---

<sup>7</sup> Förderziel 1: Förderung und Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand. Das Kriterium liegt bei einem BIP pro Kopf unter 75 % des EU-Durchschnitts. Förderziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit strukturellen Schwierigkeiten: Regionen, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind (früheres Ziel 2), strukturschwache ländliche Gebiete (früheres Ziel 5b), von der Fischerei abhängige Krisengebiete und städtische Zonen mit wirtschaftlichen und sozialen Problemen. Förderziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -systeme.

weltmaßnahmen, die auch im Rahmen von SAPARD angewendet werden, werden die Beitrittsländer die flankierenden Maßnahmen als eine Neuerung kennenlernen.

**Abbildung 1: Ziele und Maßnahmen des ungarischen SAPARD-Programms**

Prioritäten	Ziele	Maßnahmen (Mittelseinsatz, %)
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe</li> <li>Verbesserung von Produkt- und Prozessqualität</li> <li>Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Vermarktungsstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (28 %)</li> <li>Berufsbildung (2 %)</li> <li>Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen (21 %)</li> <li>Einrichtung von Erzeugergemeinschaften (7 %)</li> </ul>
Verbesserung der Umweltbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherung der Bedingungen von Hygiene-, Qualitäts-, Tier- und Umweltschutzvorschriften</li> <li>Minderung von Umweltbelastungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die dem Umweltschutz und der Landschaftspflege dienen (4 %)</li> <li>Dorferneuerung und Erhaltung des ländlichen Erbes (9 %)</li> </ul>
Förderung des Anpassungspotentials der ländlichen Gebiete	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen</li> <li>Bewahrung der ländlichen Bevölkerung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversifizierung wirtschaftlicher Tätigkeiten und Schaffung von Einkommensalternativen (16 %)</li> <li>Entwicklung und Verbesserung der ländlichen Infrastruktur (12 %)</li> <li>Technische Unterstützung (1 %)</li> </ul>

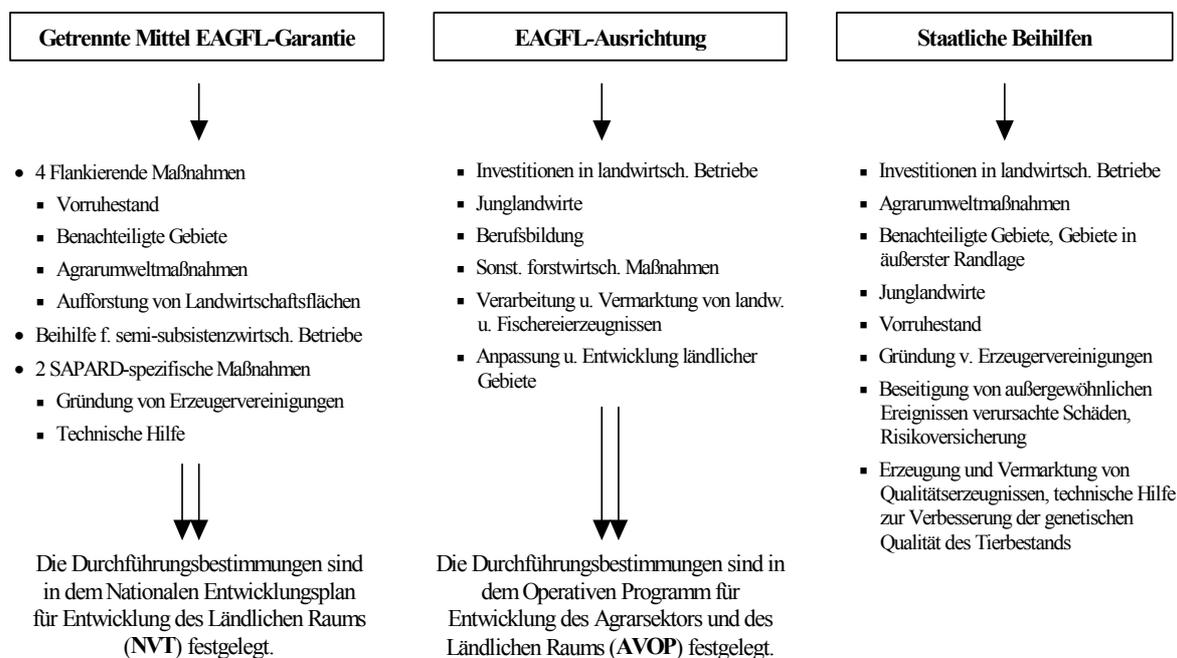
Quelle: Zusammenstellung anhand des ungarischen SAPARD-Programms.

Die Palette der angebotenen Maßnahmen wird außerdem durch eine spezifische Maßnahme für die semi-subsistenzwirtschaftlichen Betriebe in Form einer Pauschalbeihilfe ergänzt. Die Gewährung dieser Beihilfe sollte an die Bedingung geknüpft sein, dass ein Betriebsverbesserungsplan vorgelegt wird, der die künftige Rentabilität des landwirtschaftlichen Unternehmens nachweist. Die befristete Einkommensstützung würde dazu dienen, während der weiteren Umstrukturierung zur Sicherung der betrieblichen Zukunft auftretende Liquiditätszwänge sowie Engpässe beim Haushaltseinkommen abzumildern.

Ab dem Jahr 2004 können die neuen Mitgliedstaaten Investitionsförderung auch im Rahmen von staatlichen Beihilfen gewähren, wenn diese Maßnahmen einen echten Beitrag zur Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Regionen leisten. Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben sind im Allgemeinen bis zu einer Höhe von 40 %, in benachteiligten Gebieten 50 %, der förderfähigen Kosten zulässig. Bei Investitionen für die Erhaltung von Kulturlandschaften, für im öffentlichen Interesse durchgeführte Umsiedlungen von Agrarbetrieben, für die Verbesserung des Umweltschutzes und der Umweltqualität ebenso wie des Tierschutzes und der Hygiene in der Tierhaltung können jedoch auch höhere Beihilfesätze genehmigt werden. Desgleichen sind Beihilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Ziel-1-Regionen bis zu einem Beihilfesatz von 50 % zulässig, sofern nachgewiesen wird, dass für die

betreffenden Erzeugnisse normale Absatzmöglichkeiten bestehen. Es ist jedoch zu beachten, dass die Maßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes kofinanziert werden sollen; so ist es fraglich, ob Ungarn nach dem Beitritt Investitionsmaßnahmen im Rahmen von staatlichen Beihilfen durchführen kann.

**Abbildung 2: Finanzierung der Entwicklung des ländlichen Raums in Ungarn nach dem Beitritt**



Quelle: Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Diskussionspapier der EUROPÄISCHEN KOMMISSION; Gemeinschaftsregelung für staatliche Beihilfen (2000/C 28/02), NVT, AVOP.

### 2.2.2.2 Finanzierung, Förderungsbeiträge und -bedingungen

Für 2000-2004 stehen für Ungarn 159,3 Mio. € SAPARD-Mittel zur Verfügung. Die EU trägt bis zu 75 % zur Finanzierung der öffentlichen Gesamtausgaben der Maßnahmen bei. In Ausnahmefällen können bis zu 100 % der zuschussfähigen Gesamtkosten über das Programm finanziert werden. Bei Investitionen, die Einnahmen erbringen, darf der öffentliche Beihilfesatz höchstens 50 % der insgesamt zuschussfähigen Kosten betragen, an denen sich SAPARD dann mit höchstens 75 % beteiligt.

Für „Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe“ sind zwischen 2000-2004 SAPARD-Mittel in Höhe von 54 Mio. € vorgesehen.

- **Förderungsbeitrag:** Im Fall des Kaufs landwirtschaftlicher Maschinen und Ausrüstungen 30 % (22,5 % EU-, 7,5 % nationaler Anteil), bei den übrigen Maßnahmen 40 % (30 % EU-, 10 % nationaler Anteil) der Gesamtkosten. Im August 2003 wurden die Beiträge auf 40 %, sowie 50 % angehoben.
- **Höchstgrenze der Projektkosten:** 1 Mio. €, **Höchstgrenze der Förderung:** 16.000 €. Ab August 2003 1,24 Mio. €, sowie 600.000 €.

- Voraussetzungen: Die Landwirte sollen mehr als die Hälfte ihres Einkommens aus der Agrarproduktion erwirtschaften. Außerdem können nur solche Betriebe gefördert werden, die als "wirtschaftlich rentabel" bewertet werden, was mindestens 1.200 € jährliches Bilanzergebnis voraussetzt. Andere Voraussetzungen sind ein mindestens 5-jähriger Pachtvertrag über Boden oder Gebäude, Nachweis eines ausreichenden Ausbildungsgrades sowie des benötigten Eigenkapitals und Erfüllung bestimmter Tier- und Umweltschutzvorschriften.

Für die Maßnahme "Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen" stehen bis 2004 ca. 54 Mio. € zur Verfügung.

- Förderungsbeitrag: 30 % EU-, 10 % nationaler Anteil der Projektkosten.
- Höchstgrenze der Förderung: 400.000 € pro Betrieb (ab August 2003 1 Mio. €). Das Eigenkapital der Beteiligten soll wenigstens 25 % der Gesamtkosten ausmachen.
- Voraussetzungen: Von den ungarischen Umwelt- und Veterinärbehörden wird untersucht, ob die betreffenden Investitionen nach dem Projektabschluss jeden Auflagen der Gemeinschaft in den Bereichen Veterinärwesen, Hygiene, Gesundheit, Futterqualität, Tierschutz und Umwelt entsprechen werden.

### 2.2.2.3 Prozess der Antragstellung

Um Zahlungen aus SAPARD zu erhalten, ist ein erheblicher bürokratischer Aufwand erforderlich. Für die Antragstellung sind zahlreiche Dokumente zusammenzustellen, u. a. auch die detaillierte Vorstellung des geplanten Investitionsprojektes und der Nachweis der zukünftigen Rentabilität. Die Anträge sollen den jeweiligen regionalen Stellen zugeschickt werden, die sie dann an die zentrale SAPARD-Agentur weiterleiten. In dem Bewertungsprozess werden die Anträge in Bezug auf die Erfüllung der Voraussetzungen, die Finanzierbarkeit des Projektes und die in der Zukunft zu erwartende Rentabilität bewertet und rangiert. Fehlende Dokumente oder Korrekturen können innerhalb von 15 Tagen eingereicht werden. Nach der Bestätigung des Antrages steht für die Antragsteller 15 Tage für den Vertragschluss und 60 Tage für den Anfang des Projektes zur Verfügung.

In Ungarn wurde in den letzten Jahren eine Vielzahl von Agenturen gegründet, die auf die Anfertigung von SAPARD-Anträgen sowie Anträgen für andere gemeinschaftliche oder nationale Mittel spezialisiert wurden. Infolge der Komplexität und des erheblichen Zeitbedarfs der Antragstellung wird die Mehrheit der Anträge von diesen Agenturen zusammengestellt. Allein die größeren Unternehmen und landwirtschaftlichen Betriebe verfügen über solche Abteilungen oder Mitarbeiter, die erfolgreiche Projekte anfertigen können.

## 2.3 Bewertung des SAPARD-Programms als Heranführungsinstrument

In der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU findet eine fortlaufende (zwar geringfügige) Umschichtung der staatlichen Förderung von der ersten Säule (d. h. den eher konsumtiven Maßnahmen der Markt- und Preispolitik) hin zur zweiten Säule der GAP (insbesondere zu den investiven Maßnahmen der Strukturpolitik) statt.<sup>8</sup> Auf die Agrarmarktpolitik (ohne

<sup>8</sup> Nach GRETHE (2002) hat dieser Prozess drei wesentliche Motive: 1. Sachliche Motive: Statt für Subventionen, denen keine konkreten Leistungen der Landwirtschaft gegenüberstehen, sollen die Mittel für die gezielte Honorierung von gesellschaftlich erwünschten Leistungen der Landwirtschaft verwendet werden. 2. Finanzielle Motive: Da die zweite Säule national kofinanziert ist, erhoffen sich die Nettozahler in der EU bei einer Verringerung der EU-Mittel eine Verbesserung ihrer Nettoposition. 3. Interessenspolitische Motive: Da die Mittelbereitstellung im Rahmen der ersten Säule aufgrund der unklaren Zielsetzung und zweifelhaften Rechtfertigung langfristig unsicher ist, sollen im Rahmen der zweiten Säule Mittel für den ländlichen Raum bereitgestellt werden.

Direktzahlungen) entfallen jedoch noch immer 20 Prozent des EU-Agrarhaushalts, auf die Direktzahlungen an die Produzenten entfallen mehr als 65 Prozent und die Ausgaben für die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung ergeben heute etwa 16 Prozent.

Da eine bedeutende Umschichtung wegen der Kofinanzierung finanziell nicht möglich ist, ist zu erwarten, dass die Förderung in der zweiten Säule sich auf solche Maßnahmen konzentrieren wird, denen konkrete gesellschaftlich gewünschte Leistungen gegenüberstehen. Hierbei handelt es sich vor allem um Agrarumweltmaßnahmen. Die einzelbetriebliche Investitionsförderung ist dagegen kritisch zu beurteilen, da ihre gesellschaftliche Rechtfertigung fast genauso schwierig ist, wie z. B. bei den direkten Beihilfen.

Wie die zweite Säule der EU-Agrarpolitik in der Zukunft ausgebaut wird und welche institutionellen Lösungen entstehen werden, sind noch offen. Es handelt sich grundsätzlich um einen institutionellen Innovationsprozess, dessen Resultat nicht zuletzt Verteilungskämpfe verursacht und daher stark von der politischen Durchsetzbarkeit geprägt sein wird.<sup>9</sup>

Die Erweiterung erhöht die Komplexität dieser ohnehin schon schwierigen Fragestellung allein durch den Umfang der zu integrierenden ländlichen Räume, der Landwirtschaft der beitretenden Länder und die Zahl der dort lebenden Menschen.<sup>10</sup> Gleichzeitig handelt es sich um Länder, die vor dem Problem einer "doppelten Transformation" stehen. Sie sind gezwungen, gleichzeitig marktwirtschaftliche Institutionen als auch solche Institutionen aufzubauen, die eine nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume ermöglicht. Sie tun dies unter erschwerten Bedingungen:

- einem mit den derzeitigen Mitgliedstaaten vergleichend bedeutenden technischen Entwicklungsrückstand,
- einer mit Vielzahl von transformationsbedingten Problemen belasteten ökonomischen und sozialen Lage und
- eines nur noch begrenzt handlungsfähigen staatlichen Apparates.

Die Beitrittsländer sind somit mit der Installation eines agrarpolitisch-administrativen Systems der Europäischen Union konfrontiert, das einerseits Institutionen voraussetzt, die in den Beitrittsländern erst im Entstehen sind und andererseits Institutionen beinhaltet, von denen wir wissen, dass sie reformbedürftig sind. Einerseits sind in dem bestehenden europäischen Ordnungsrahmen, den die Beitrittsländer übernehmen sollen, die besonderen Anpassungserfordernisse und strukturellen Bedingungen nicht berücksichtigt, andererseits müssen sie aber bereits Institutionen schaffen, die den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen (noch) nicht entsprechen (LASCHEWSKI 2002).

SAPARD ist in erster Linie dazu bestimmt, durch die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die neuen Mitgliedsstaaten bei der Vorbereitung ihres Beitritts zu unterstützen. Bei Bewertung des Programms als Heranführungsinstrument lassen sich grundsätzlich drei Fragen stellen:

- Was sind die Ziele von SAPARD und wie können diese erreicht werden?

---

<sup>9</sup> Die zu erwartenden Kämpfe haben sich schon z. B. bei der Ausgestaltung der Modulation gezeigt, als auf den Anstoß einiger Nettozahler beschlossen wurde, dass 80 % der modulierten Mittel in dem Herkunftsland verwendet werden sollen.

<sup>10</sup> Die Erweiterung führt zu einem Anstieg der Gesamtfläche von 34 % und einem Bevölkerungszuwachs von 28 %. Das Bruttoinlandsprodukt wird dagegen nur um 5 % ansteigen und das durchschnittliche BIP/Kopf um 18 % sinken. 1/3 der Bevölkerung wird in Staaten leben, in denen das BIP/Kopf unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt – gegenüber 1/6 in den EU-15. In dieser Hinsicht kann die Osterweiterung mit den vorherigen Erweiterungen nicht verglichen werden.

- Was sind die Gründe für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung?
- Wie können die neuen Mitgliedstaaten von dem Programm nach dem Beitritt profitieren?

Die von der Europäischen Kommission festgelegten offiziellen Ziele des Programms sind die Folgenden:

- Festlegung eines Rahmens für die Gemeinschaftsförderung in den Bereichen Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums während des Heranführungszeitraums für die mittel- und osteuropäischen Bewerberländer (MOEL).
- Unterstützung der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und der damit verbundenen Maßnahmen.
- Lösung der Probleme bei der langfristigen Anpassung des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete.

Die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die zahlreichen Produktionsstandards und -vorschriften erfordern von den Beitrittsländern eine intensive Vorbereitung. Die Vorbereitungsphase ist somit durch einen kontinuierlichen Verhandlungsprozess gekennzeichnet, dessen Ziel in erster Linie darin besteht, die nötigen politischen Instrumente zwischen der EU und den MOEL auszubauen. In diesem Kontext kann auch SAPARD als ein Prozess betrachtet werden, das zwei wesentliche Motive hat.

- Auf der einen Seite: Lösung von dringenden spezifischen Problemen in der Agrar- und Ernährungsindustrie, sowie in den ländlichen Gebieten (Verbesserung der Wettbewerbsposition der Betriebe, sowie der Umweltbedingungen und Bewahrung der ländlichen Bevölkerung). Die Prioritäten sind dabei in den nationalen Entwicklungsplänen festgelegt und wurden größtenteils von den MOEL bestimmt.<sup>11</sup>
- Auf der anderen Seite: Ausbau von administrativen Strukturen und Kapazitäten (administrative Organisation, Regeln, Prozeduren) durch Implementierung des SAPARD-Programms (Vorbereitung auf die Teilnahme an der Gestaltung der GAP). Der Prozess wird von der Mehrjahresfinanzierungsvereinbarung geregelt und ist Ergebnis einer intensiven Verhandlung zwischen den MOEL und der EU.

Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Aufbau von EU-kompatiblen Verwaltungsstrukturen für die Zeit nach dem Beitritt. Dieser Aspekt wurde von der Europäischen Kommission unter den offiziellen Zielen zwar nicht explizit erwähnt, hat aber während der Verhandlungen immer größere Bedeutung erlangt. Die Unklarheit in der Zielbestimmung hat jedoch in den einzelnen Ländern unwillkürlich zu verschiedenen Interpretationen und dadurch zu verschiedener Effizienz in der Implementierungsphase geführt.

Betrachtet man die Ziele und die Ausgestaltung des Programms, lassen sich auch einige Kontradiktionen schnell erkennen:

- Das doppelte Ziel von SAPARD – einmal Lösung spezifischer Probleme in Ländern, deren Landwirtschaft und ländlicher Raum im Vergleich zu den EU-15 vollständig andere Strukturen und Gegebenheiten aufweist, sowie in anderem institutionellen Umfeld stattfindet, zweitens Hilfe bei der Übernahme eines agrarpolitisch-administrativen

<sup>11</sup> Die Beitrittsländer konnten die nationalen Entwicklungspläne aufgrund der angebotenen Maßnahmen freiwillig zusammenstellen. Im Fall der Umweltmaßnahmen hat aber die EU-Kommission die MOEL aufgefordert, das Instrument in das Maßnahmenpaket einzubeziehen. Das war der einzige Fall bei dem die EU die Ausgestaltung der nationalen Entwicklungspläne direkt beeinflusst hat.

Systems der EU, das grundsätzlich an den derzeitigen Mitgliedstaaten angepasst ist – scheint weitaus widersprüchlich zu sein.

- SAPARD ist auf den ersten Blick ein dezentralisiertes Programm, das auf solchen EU-Prinzipien beruht wie Integration, Subsidiarität, lokale Partizipation oder Nachhaltigkeit, mehr charakteristisch für die EAGFL Abteilung Ausrichtung. Gleichzeitig wurden in dem Programm zahlreiche Kontrollpunkte von der EU eingebaut, erstens die nationalen Entwicklungspläne<sup>12</sup>, zweitens die Akkreditation der Umsetzungsstelle und letztens der Prozess der Begleitung und Bewertung des Programms von der Europäischen Kommission. Diese (für die Abteilung Garantie charakteristischen) Kontrollmechanismen hatten auch negative Auswirkungen auf die Umsetzung des Programms und haben zu den Schwierigkeiten bei der Implementierung erheblich beigetragen.<sup>13</sup>
- SAPARD wurde nach dem Vorbild der EU-Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums konstruiert.<sup>14</sup> Daraus folgt, dass SAPARD eher für die EU-15 und ihr institutionelles Umfeld, und weniger für die Beitrittsländer und ihre institutionelle Bedingungen ausgestaltet wurde. SAPARD ist also in erster Linie dazu bestimmt, die institutionellen Probleme in den derzeitigen EU-Staaten zu lösen; die Probleme bei der Umsetzung sind demgemäß in erster Linie von institutioneller Natur.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass SAPARD sowohl von der EU als auch von den Beitrittsländern viel kritisiert wurde: "das Instrument sei zu bürokratisch (kompliziert), zu spät angelaufen, die verfügbaren Mittel würden zu restriktiv vergeben, die Gemeinschaftsmittel würden nicht genug in Anspruch genommen, das Verwaltungssystem sei verkehrt, da es die Empfängerländer überfordere und die Maßnahmen seien nicht geeignet, die spezifischen Probleme in der Landwirtschaft der MOEL zu lösen."

Bei solchen Kritiken werden grundsätzlich zwei Aspekte vernachlässigt. Im Vergleich zu der vorhergehenden EU-Politik für die ländlichen Regionen wurden mit der Agenda 2000 zahlreiche Vereinfachungen vorgenommen. Die Ziele der Förderung und die Anzahl der Verordnungen wurden reduziert und zusammengefasst und es wurde versucht, die Regelungsintensität zurückzunehmen.<sup>15</sup> Gleichwohl ist das politisch-administrative Konstrukt der EU-Politik für die Förderung des ländlichen Raums immer noch sehr komplex.

Auch der eigentliche Zweck des Instruments wird oft übersehen. Von den drei Heranführungsinstrumenten ist SAPARD das kleinste, aufgrund seines Durchführungssystems ist es jedoch einmalig. Im Rahmen des Programms werden dieselben oder vergleichbaren Vorschriften wie bei der Kofinanzierung der Programme der Mitgliedstaaten zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums angewendet. Was für SAPARD geschaffen wurde, gilt

<sup>12</sup> Für die Auswahl der einzelnen Maßnahmen standen für die Beitrittsländer dieselben Instrumente zur Verfügung, während die zehn MOEL keine homogene Gruppe darstellen. Die Europäische Kommission hat diese Vorgehensweise mit der Notwendigkeit der Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes begründet, was aus rein technischer (bürokratischer) Sicht als logisch gesehen werden kann, nicht aber von der Sicht einer erfolgreichen Heranführungsstrategie.

<sup>13</sup> Das hatte unter anderem zur Folge, dass die Beitrittsländer zunächst nur einige Maßnahmen implementiert haben. Die Agrarumweltmaßnahmen und andere innovative Maßnahmen wurden nur von einigen Ländern ins Programm einbezogen. Im Fall von Ungarn kann die Auswahl der Maßnahmen in erster Linie mit der Tradition in der Agrarförderung und in diesem Zusammenhang zum Teil auch mit den damit verbundenen geringeren Transaktionskosten, sowie mit der Notwendigkeit der Lösung dringender Problemen begründet werden.

<sup>14</sup> Nach NEMES (1999) ist SAPARD "a slightly modified version of the new rural development regulation".

<sup>15</sup> Bei der Investitionsförderung wurden die Restriktionen bezüglich der Auswirkungen der Investitionen auf die betriebliche Produktionsmenge gelockert. Es ist vorgesehen, dass künftig die Mitgliedstaaten unter Auflagen bestandsaufstockende Maßnahmen fördern können, sofern für die betreffenden Erzeugnisse normale Absatzmöglichkeiten nachgewiesen werden.

somit nicht nur für dieses Instrument, sondern – mit wenigen Anpassungen – für jedes andere Finanzinstrument der Gemeinschaft (WILKINSON 2002). Dieselbe Feststellung trifft für die institutionelle Struktur zu. Die Erfahrungen, die die Empfängerländer mit SAPARD machen, lassen sich auch auf Instrumente übertragen, für die keine Gemeinschaftsfinanzierung erforderlich ist, wie im Bereich des Umweltschutzes oder beim öffentlichen Auftragswesen.

Die "vollständige Dezentralisierung" war mit sehr viel Arbeit und erheblichen Kosten (auch politische) insbesondere für die Beitrittsländer verbunden. Diese waren eher höher als in den heutigen Mitgliedstaaten. Für die Beitrittsländer war SAPARD und damit das politisch-administrative Konstrukt der GAP im Großen und Ganzen Neuland. Ihnen fehlte es an geeigneten Einrichtungen, außerdem musste der erforderliche Rechtsrahmen erst einmal geschaffen werden.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung von SAPARD geben jedenfalls einen ersten Vorschmack davon, welcher Art und von welchem Ausmaß die Probleme sind, die beim Aufbau der politischen Implementationsstrukturen in den MOEL zu erwarten sind.

- Zum einen wird deutlich, dass Institutionenbildungsprozesse Zeit brauchen, da ein erheblicher Verständigungsbedarf zwischen den Akteuren besteht und die initiierten Prozesse experimentelle Lernprozesse darstellen, die zwangsläufig – z. T. recht kostspielige – Irrtümer beinhalten werden.
- Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Bericht zu SAPARD macht auf den notwendigen, erheblichen Ressourcenaufwand, insbesondere auf das fehlende Humankapital, in den Beitrittsländern aufmerksam.
- Die Erfahrungen verweisen zudem auf das Problem der relativ großen sozialen Distanz zwischen den Eliten in den politischen Zentralen und den lokalen Akteuren. Die für das funktionieren demokratischer Gesellschaften notwendigen intermediären, zivilgesellschaftlichen Strukturen befinden sich erst im Aufbau. Das, was auf zentraler Ebene von der EU-Politik beschlossen bzw. implementiert wird, beeinflusst deswegen nicht notwendigerweise oder nur in einem geringen Maße lokale Prozesse. Andererseits werden lokale Probleme oft nur unzureichend auf zentraler Ebene artikuliert.

Gleichzeitig machen uns die Schwierigkeiten mit SAPARD auch auf das Problem der Durchsetzbarkeit von Politiken (d. h. die Fähigkeit zur Administration, Implementierung und Kontrolle einer Politik auf allen betroffenen Ebenen) in den neuen Mitgliedsländern und damit in der EU-25 aufmerksam, besonders vor dem Hintergrund, dass die hohen administrativen Anforderungen der GAP bereits in der heutigen Union zu Anreiz- und Kontrollproblemen und damit zu höheren volkswirtschaftlichen Kosten führen. Auch bei der Ausgestaltung der weiteren Reformmaßnahmen der GAP wird die Durchsetzbarkeit der gegenwärtigen Politik eine wichtige Rolle spielen.

### **3 ÖKONOMISCHE RECHTFERTIGUNG VON INVESTITIONSPROGRAMMEN**

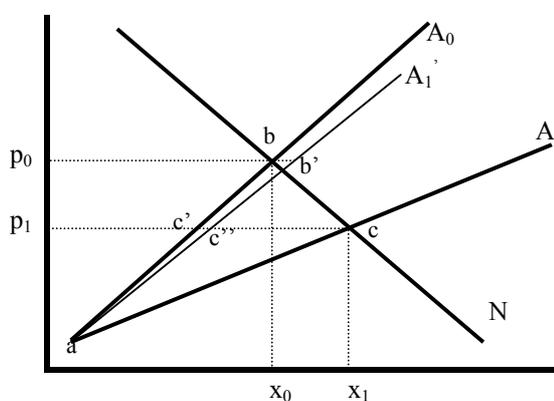
#### **3.1 Begründung einer staatlichen Investitionsförderung**

Ausgangspunkt der Begründung allokatonspolitischer Eingriffe des Staates ist die Annahme, dass das private Investitionsverhalten aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einer suboptimalen Allokation der Ressourcen führt. In der Literatur werden verschiedene Argumente für ein Marktversagen diskutiert. Diese umfassen das fehlende Aneignungsvermögen der Investitionsrente, die externen Effekte, die Unsicherheit über die ökonomischen Erträge, unvollkommene Kapitalmärkte und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.

### 3.1.1 Fehlendes Aneignungsvermögen

Zur Verdeutlichung dieses Arguments wird auf das Marktdiagramm in Abbildung 3 zurückgegriffen. Das Gleichgewicht in der ursprünglichen Situation liegt bei  $(p_0, x_0)$ . Geht ein Produzent davon aus, dass seine Investitionstätigkeit in produktivere Anlagen nur einen geringen Einfluss auf den sektoralen Output hat, so erfolgt ex ante seine Beurteilung anhand von  $p_0$ . Die erwartete Investitionsrente ist dann  $\underline{abb'}$ . Entscheiden viele Produzenten entsprechend dieses Kalküls, so wird ein signifikanter Effekt auf die sektorale Angebotsfunktion induziert und das Marktgleichgewicht zu  $(p_1, x_1)$  verschoben. Durch die Preisreduktion entstehen ex post nur noch Renten in Höhe von  $\underline{acc''}$ . Gleichzeitig wird ein Teil der ursprünglichen Produzentenrente des Investors in Konsumentenrente transferiert. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass sich die Beurteilung der Rentabilität einer Investition aus einzelwirtschaftlicher Sicht ex post und ex ante unterscheiden können. Dies wird insbesondere dann auftreten, wenn die einzelnen Entscheidungsträger das Verhalten der Konkurrenten nicht antizipieren und zudem nur diffuse Vorstellungen über die Preiseffekte der Angebotserhöhung bestehen.

**Abbildung 3: Volkswirtschaftliche Effekte von Investitionen**



Quelle: Eigene Darstellung.

In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ist  $\underline{abc}$  die Investitionsrente. Die Produzenten erhalten  $\underline{ac'c'}$ ;  $\underline{c'bc'}$  werden an die Konsumenten überwält. Gleichzeitig wird ein Teil der Produzentenrente in Konsumentenrente transferiert ( $\underline{p_0c'bp_1}$ ). Inwieweit die erhöhte Produktivität sich in gestiegenen Faktoreinkommen niederschlägt, hängt c. p. von der Elastizität der Nachfragefunktion ab. Allgemein gilt, dass negative Einkommenseffekte bei den Produzenten umso wahrscheinlicher sind, je unelastischer die Nachfrage reagiert.

Jede Investitionsentscheidung ist also mit einem externen Effekt verbunden. Dieser besteht in der Reduktion der Preise, so dass die Faktoreinkommen der Konkurrenten sinken. Hieraus ist allerdings kein Handlungsbedarf des Staates abzuleiten, da es sich um einen pekuniären externen Effekt und damit um ein zentrales Element des Marktmechanismus handelt. Die relativen Preise und der Wettbewerb unter den Produzenten sorgen bei Funktionsfähigkeit des Marktes für eine optimale Allokation der Ressourcen und führen damit zu einer effizienteren Produktion. Dies beinhaltet auch einen Strukturwandel, insofern als unprofitable Anbieter aus der Produktion aussteigen.

Diese Beurteilung muss jedoch modifiziert werden, wenn der Marktmechanismus außer Kraft gesetzt wird, indem die Investitionsentscheidung nicht mehr allein aufgrund der relativen Preise erfolgen kann, sondern durch institutionelle Vorgaben gesetzt wird. Wird unterstellt, dass aufgrund der relativen Preise Investitionen vorgenommen würden, die zu einer Verschiebung der Angebotskurve zu  $A_1$  führt, seitens des Staates allerdings Investitionen mit einem

Angeboteffekt größer  $A_1$  angestrebt werden, so sind die Produzenten derart zu unterstützen, dass ihre Investitionsanreize entsprechend angehoben werden. Gleichzeitig ist zu fordern, dass die zusätzlichen Faktoreinkommen zumindest so groß sind, dass die Investoren die anderen Produzenten für den Verlust an Produzentenrente kompensieren können. Gelingt dies nicht, so sind Transfers an die Nicht-Investoren erforderlich, um den Einkommensverlust auszugleichen.

### 3.1.2 Technologische externe Effekte

Technologische Externalitäten entstammen begrifflich der Produktionstheorie. Sie bewirken eine unmittelbare, nicht kompensierte Veränderung der technischen Produktionsfunktion einer Unternehmung. Die Konsequenz externer Effekte ist das Auseinanderfallen der gesellschaftlich effizienten Lösung und der Marktlösung. Diese bewirkt, dass sich die Beträge der privaten und sozialen Kosten bzw. Nutzen nicht entsprechen. Der Differenzbetrag zwischen beiden ist ein Indikator für das Ausmaß der wirkenden technischen externen Effekte. Dieser wird als "externe Kosten (Nutzen)" oder auch "soziale Zusatzkosten (-nutzen)" bezeichnet (FRITSCH, WEIN und EVERS 1996).

Öffentliche Güter werden im Allgemeinen als extreme Ausprägung von technischen externen Effekten interpretiert. Dabei ist zwischen übernutzten Kollektivgütern mit mangelhaft ausgeprägten Nutzungsregimen und reinen öffentlichen Gütern zu unterscheiden. Das Fehlen individueller Nutzungsrechte führt dazu, dass jeder Nutzer direkte negative externe Effekte auf die Mitnutzer ausübt. Dagegen leidet der Bereitsteller eines reinen öffentlichen Gutes darunter, dass er allein die Bereitstellungskosten trägt, sich der Nutzen dagegen auf viele nichtzahlende Mitnutzer verteilt.

Um das Externalitätenproblem zu lösen, hätte der Staat bei Gültigkeit des Coase-Theorems lediglich die Aufgabe, die Verfügungsrechte zu definieren und durch die Rechtsordnung deren Transferierbarkeit möglich zu machen.<sup>16</sup> Alternativ kann der Staat durch eine geeignete Wirtschaftspolitik versuchen, die effiziente Lösung zu implementieren. Das kann am einfachsten durch eine direkte Vorgabe des gewünschten Verhaltens erreicht werden. Da eine solche Auflagenlösung jedoch einige Nachteile hat, ist es eher zu empfehlen, mit Hilfe einer sogenannten "Pigou-Steuer" die Differenz zwischen privaten und gesellschaftlichen Grenzkosten auszugleichen.

Die europäische Bevölkerung hat offensichtlich einen nicht erfüllten Bedarf an gesellschaftlich erwünschten landwirtschaftlichen Produktionssystemen (z. B. umwelt- und tiergerechte Haltungsverfahren). Bringt der Markt kein ausreichendes Angebot an solchen Dienstleistungen hervor, muss der Staat aktiv werden. Dazu kann er entweder den öffentlichen Dienst einsetzen oder private Unternehmen beauftragen. Letztere werden selbstverständlich nur tätig, wenn der Staat die erbrachten Dienstleistungen bezahlt. So werden die europäischen Landwirte (wie auch in anderen Bereichen der Wirtschaft) ihre Einkommen zunehmend aus zwei Quellen erzielen, zum einen aus dem Verkauf von Nahrungsmitteln und zum anderen aus dem "Verkauf" öffentlicher Güter. Auf welchem Niveau gesellschaftlich verbindliche Mindeststandards im Tier- oder Umweltschutz festgelegt werden, ist eine politische Frage, die nur auf der Grundlage von persönlichen Werturteilen entschieden werden kann. Die Höhe der Honorierung, die die Landwirte durch die Bereitstellung der öffentlich erwünschten "Umweltgüter" für ihre zusätzliche Kosten bzw. die entgangenen Erlöse erhalten, sollte vorwiegend an den

<sup>16</sup> Nach COASE (1960) ist die entscheidende Voraussetzung für die Internalisierung die Zuteilung von privaten Eigentumsrechten. Die Anwendbarkeit des Coase-Theorems ist jedoch an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft (keine Transaktionskosten, bekannte Kosten bzw. Nutzen der Verhandlungspartner, Trittbrettfahrer-Problem), die in der Realität häufig nicht gegeben sein dürften.

Kosten der Bereitstellung der entsprechenden Umweltgüter orientiert sein, da Zahlungen, die die anfallenden Kosten der betroffenen Landwirte erheblich übersteigen, zu Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zu Landwirten führen würden, die diese Zahlungen nicht erhalten.

### **3.1.3 Unsicherheit und unvollkommene Kapitalmärkte<sup>17</sup>**

Da sie stärker in die Zukunft gerichtet ist, ist eine Investitionsentscheidung durch einen höheren Grad der Unsicherheit gekennzeichnet als eine Produktionsentscheidung. Für die Rentabilität einer Investition lässt sich bestenfalls eine Verteilungsfunktion ermitteln, die von den subjektiven Erwartungen hinsichtlich der Entwicklung der Produkt- und Faktorpreise, der Marktstrukturen, der technischen Fortschritte, des agrarpolitischen Rahmens und weiteren Faktoren abhängig ist. Neben dem Rentabilitätsrisiko besteht ein Liquiditätsrisiko. Dieses ist vor allem bei geringer Eigenkapitaldecke der Unternehmen und der Finanzierung der Investition aus externen Quellen relevant. Treten externe Schocks auf oder findet eine ungünstige Entwicklung der Preisrelationen statt, kann es trotz hoher Rentabilität zu einer Zahlungsunfähigkeit kommen, die zu einer erzwungenen Aufgabe des Unternehmens führt.

Divergieren die private und öffentliche Risikoneigung, so sind seitens des Staates Instrumente zur Verfügung zu stellen, die Risikoneigung der Individuen ändern. Dies über den Umweg einer staatlichen Investitionsförderung zu bewerkstelligen, stellt eher eine *second best* dar, da sie nicht an den Ursachen der hohen Risikoneigung ansetzt. Als *first best* ist die Schaffung stabiler und vorhersagbarer gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu sehen. Ein günstiges Investitionsklima kommt nicht nur ansässigen Unternehmen zugute, sondern zieht auch ausländische Direktinvestoren an und trägt somit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen bei.

Das Liquiditätsrisiko spielt nur aus einzelwirtschaftlicher Sicht eine Rolle, ist aber mit einem zweifachen Marktversagen verbunden. Rentable Investitionen werden nicht durchgeführt. Zudem werden von den Banken nicht im ausreichenden Umfang Mittel zur Verfügung gestellt. Staatliche Investitionsförderprogramme dienen der Verbesserung der Allokation. Verschiedene Maßnahmen können zur Reduzierung der Investitionsrisiken, wie Bürgschaften, nicht rückzahlbare Investitionszuschüsse, Zinssubventionen u. a. m. implementiert werden. Ihre Ausgestaltung sollte jedoch so sein, dass die Subventionen tatsächlich an das zu verminderte Risiko angepasst sind. Dies erfordert u. a. Informationen über die Höhe des Liquiditätsrisikos und dessen Effekte auf die Verfügbarkeit von Krediten. Zusätzlich sollten durch eine selektive Investitionsförderung Mitnahmeeffekte möglichst reduziert werden. Langfristig sollte die Investitionstätigkeit zum Aufbau einer hinreichenden Eigenkapitalbasis führen, so dass die Betriebe die erforderlichen Investitionen ohne staatliche Unterstützung abwickeln können. Daher sollten die Maßnahmen nur im Rahmen von temporären Programmen eingesetzt werden.

### **3.1.4 Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit**

Die "Neue Handelstheorie" zeigt den Einfluss von Wettbewerbsbeschränkungen im internationalen Handel auf den Ressourcentransfer zwischen den Volkswirtschaften. Ein Land profitiert dabei umso stärker, je mehr die nationalen Unternehmen eine Preis- oder Mengenführerschaft auf den internationalen Märkten durchzusetzen können und dadurch Oligopolrenten erzielen (BRANDER und SPENCER 1983; KRUGMAN 1987). Mögliche Ursachen der Marktmacht sind hohe versunkene Kosten und steigende Skalenerträge (KLODT 1995), Lerneffekte und dynamische Skalenerträge (KRUGMAN 1984) oder Netzwerkexternalitäten (KRISHNA 1987). Durch

---

<sup>17</sup> Die folgenden Ausführungen (bis Kap. 3.1.4) basieren auf HOCKMANN (2001).

eine strategische Investitionsförderung sollen die Sektoren identifiziert und bewusst gefördert werden, die es einem Land erlauben, seine Position auf dem Weltmarkt auszubauen, so dass es von einem erhöhten Ressourcenimport profitieren kann.<sup>18</sup>

Ob der Staat eine selektive Förderung durchführen kann und ob hierdurch tatsächlich die gewünschten Effekte auftreten ist eher fraglich. So verlangt ein erfolgreicher Mitteleinsatz zum einen, dass sich die Sektoren mit strategischen Vorteilen identifizieren lassen. Zum Zweiten ist das Verhalten der ausländischen Unternehmen und Regierungen richtig einzuschätzen. Weiterhin müsste sichergestellt werden, dass bei einer strategisch motivierten Investitionsförderung keine Gegenmaßnahmen des Auslandes stattfinden. Zudem können die ausländischen Unternehmen ihr Wettbewerbsverhalten ändern, so dass eine Preisführerschaft auf den internationalen Märkten nicht erreicht werden kann.<sup>19</sup>

Findet eine Investitionsförderung in der Wertschöpfungskette bei Agrarprodukten statt, so stellt sich die zentrale Frage, ob der Staat in dem landwirtschaftlichen Sektor oder in den nachgelagerten Bereichen eingreifen sollte. Da auf den Lebensmittelmärkten die verarbeiteten landwirtschaftlichen Produkte miteinander konkurrieren, sollte der Verarbeitungssektor der eigentliche Gegenstand der Förderung sein. Komplementär sind, zur Herstellung von landwirtschaftlichen Rohstoffen in ausreichender Menge und Qualität, allerdings auch in der Landwirtschaft die entsprechenden Produktionsbedingungen zu schaffen. Dies ist allerdings nicht unbedingt eine staatliche Aufgabe, sondern könnte von der Verarbeitungsunternehmen selbst erreicht werden. Insgesamt gilt, dass die Förderung der flexiblen Anpassungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion an dem Verarbeitungssektor ein wichtiges Anliegen der staatlichen Förderung sein sollte.

Weiterhin erscheint es rational, sich auf Bereiche zu konzentrieren, die eine hohe Einkommenselastizität aufweisen. Diese werden bei steigenden Einkommen überproportional im Vergleich zu rohstoffbelassenen Nahrungsmitteln nachgefragt. Eine andere Möglichkeit ist die Implementierung zusätzlicher Funktionen (z. B.: Gesundheit, ethische Aspekte, Ökologie). Allerdings ist zu beachten, dass die Mehrzahl der Verbraucher auch künftig Nahrungsmittel vorrangig "über den Preis" kaufen wird. Zwar kann das "obere Segment" in der Qualitätsskala gewiss noch beträchtlich ausgeweitet werden, jedoch lässt sich immer nur der kleinere Teil der Gesamtproduktion als teure Marke verkaufen.

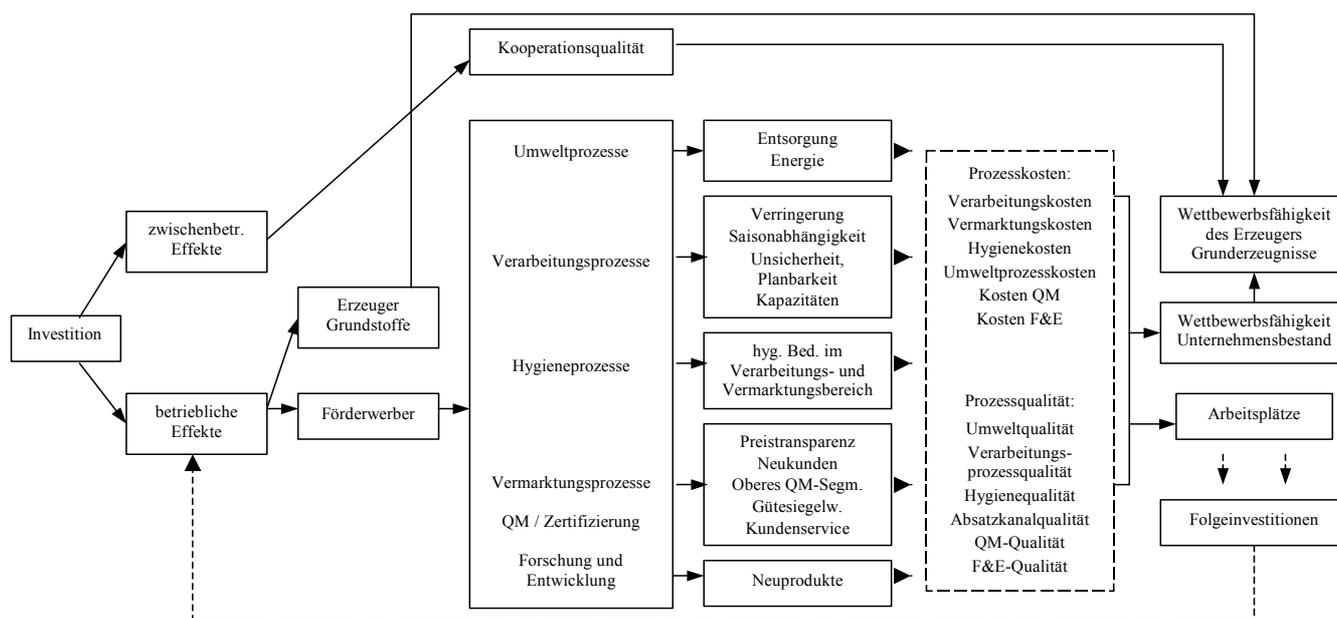
Die Wirkungsweise einer Investition, d. h. ob insgesamt positive oder negative Effekte zu erwarten sind, ist schwer zu prognostizieren, weil die Effekte der Investition in den einzelnen Bereichen der Unternehmung sehr unterschiedlich sein können. Im Allgemeinen ist zu erwarten, dass die Investitionen und die damit verbundenen Subventionen zu einer höheren Produktivität und zu einer Reduktion der Prozesskosten führen. Darüber hinaus können die Produktqualität gesteigert und die Umweltsituation verbessert werden. Gleichzeitig kann die Investition nicht nur für die jeweilige Branche selbst positive Effekte nach sich ziehen, sondern auch für die vor- bzw. nachgelagerten Bereiche, so können auch die Ausgangsbedingungen der landwirtschaftlichen Lieferanten verbessert werden. Wenn der Gesamteffekt dieses Prozesses positiv ist, werden die Unternehmen profitabler, konkurrenzfähiger und zukunftsorientierter sein. Ein Bereich, bei dem eher weniger positive Effekte zu verzeichnen sind, ist die Beschäftigungssituation innerhalb der Unternehmen.

---

<sup>18</sup> Zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen durch Forschungssubventionen vgl. auch BEATH et al. (1989).

<sup>19</sup> KLODT (1995) nennt weitere Probleme der strategischen Forschungspolitik. Diese sind (1) das "rent-seeking", indem die Unternehmen einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Forschungspolitik nehmen. Daneben ist (2) darauf hinzuweisen, dass der Staat den Technologie- und Ressourcentransfer in einem multinationalen Unternehmen nicht kontrollieren kann. Damit ist auch nicht klar, ob die Oligopolrenten dem Inland oder einem Drittland zugute kommen.

Abbildung 4: Wirkungsweise einer Investition



Quelle: MEISNER 2002.

#### 4 BEWERTUNG DER SAPARD-MAßNAHMEN AM BEISPIEL DES UNGARISCHEN MILCHSEKTORS

##### 4.1 Aussichten auf dem ungarischen Milchmarkt

Der Verbrauch von Milch und Milchprodukten ergibt in Ungarn ca. 1.600 Mio. Liter (in Milchäquivalent) pro Jahr, während die Milchproduktion jährlich 2.000 Mio. Liter überschreitet. Der ungarische Rohmilchpreis hat in den letzten Jahren das Niveau der EU-15 erreicht, in den benachbarten Staaten und in den anderen Beitrittsländern liegen dagegen die Preise wesentlich niedriger. Die jährlich auf dem ungarischen Milchmarkt entstehenden 300-400 Mio. Liter Überschüsse können nur mit erheblichen staatlichen Subventionen aufgebaut werden.

Auf dem europäischen Milchmarkt werden die Interventionspreise im Jahr des Beitritts gekürzt und als Kompensation direkte Beihilfen an die Milchproduzenten gewährt. So ist zu erwarten, dass der Milchpreis in der EU zwischen 2004-2007 um 15-20 %, fast auf das Weltmarktpreisniveau sinken wird, was auch der Rückgang der Milchquoten- und Bodenpreise nach sich zieht. Gleichzeitig werden die Produktionskosten wegen der strengeren Vorschriften der EU über die Mistbehandlung steigen. Durch Senkung des Milchpreises wird die Quotenregelung – zwar mit großen regionalen Unterschieden – an ihrer früheren Bedeutung

wesentlich verlieren. Diese Entwicklungen werden insgesamt die Senkung der Betriebszahl und Intensivierung der Milchproduktion in der EU beschleunigen. Mit einer bedeutenden Abnahme der Gesamtproduktion ist jedoch nicht zu rechnen, da die Produktionsleistung – pro Kuh und pro Hektar – wegen der relativ hohen Bodenpreise und Spezialisierung weiter steigen wird.

Infolge der relativ niedrigen Preise in den übrigen MOEL, der verschärfende Wettbewerb innerhalb der Europäischen Union, und der Reformmaßnahmen auf dem EU-Milchmarkt ist mit einer erheblichen Senkung der ungarischen Rohmilchpreise nach dem Beitritt zu rechnen.

Die Milchproduzenten müssen sogar auf die bisherigen staatlichen Subventionen verzichten.<sup>20</sup> Die von der EU ab 2004 einzuführenden direkten Beihilfen und zum Teil die Tierprämien, sowie die Senkung der Milchquotenpreise in den derzeitigen EU-Ländern werden die Verluste der Landwirte sowohl in Ungarn als auch in der EU-15 nur teilweise kompensieren.

**Tabelle 1: Voraussichtliche Entwicklung der Milchpreise und der direkten Beihilfen**

	Einh.	2003		2004		2005		2006	
		EU	Ungarn	EU	Ungarn	EU	Ungarn	EU	Ungarn
Milchpreis	€/T.	285,0	268,9	273,9	252,4	257,8	239,1	239,1	229,9
Direkte Beihilfen <sup>1</sup>	€/T.	0	19,42 <sup>2</sup>	11,81	6,50	23,65	14,19	35,50	23,08
Erlös <sup>3</sup>	€/T.	285,0	288,3	285,7	258,9	281,5	253,3	274,6	253,0
	000 €		558.517		504.200		493.231		492.607
Einbuße	000 €		0		54.317		65.286		65.910

Anm.: <sup>1</sup> 55 % (25 % EU-Mittel + 30 % nationale Ergänzung) für 2004; 60 % für 2005 und 65 % für 2006.

<sup>2</sup> Förderung der Produktion von Milch, die die EU-Standards erfüllen (Extra Qualität).

<sup>3</sup> Mit der Landesquote (1.947.280 Tonnen) berechnet.

Quelle: Forschungsinstitut für Agrarökonomie und Informatik (AKII) und eigene Berechnung.

Vor diesem Hintergrund haben die Senkung der Produktionskosten, die Erhöhung der Effektivität und die Modernisierung der Produktion eine außerordentliche Bedeutung (auch) in dem ungarischen Milchsektor. Die mit dem Beitritt verbundenen Entwicklungen betreffen in erster Linie den landwirtschaftlichen Sektor nachteilig. Von der Senkung der Aufkaufpreise können die Verarbeitungsunternehmen sogar profitieren. Auf einen intensiveren Wettbewerb, auf dem heimischen Milchmarkt (besonders mit den anderen MOEL) muss sich aber auch der ungarische Molkereisektor vorbereiten.

#### 4.2 Investitionsbedarf und Umfang der zur Verfügung stehenden SAPARD-Mittel

Trotz Fortschritte in der letzten Zeit ist die ungarische Milchproduktion weiterhin durch eine dualistische Struktur gekennzeichnet. Es gibt eine große Zahl von Kleinproduzenten (ca. 24.000), die die produzierte Rohmilch meist von ungenügender Qualität an Milchsammelstellen liefern bzw. für den Eigenbedarf produzieren, andererseits existieren Genossenschaften sowie Personen- und Kapitalgesellschaften (ca. 800) mit konzentrierten Kuhbeständen, die den größten Teil der von den Molkereien aufgekauften qualitative Rohmilch herstellen. Die Zahl von Erzeugergemeinschaften ist noch relativ niedrig, infolge der fortschreitenden Konzentration des Verarbeitungssektors ist aber in den letzten Jahren eine verstärkte Tendenz zur Vertiefung der vertikalen Integration zu beobachten.

In dem ungarischen Molkereisektor fand während der 90er Jahre eine erfolgreiche Modernisierung statt. In diesem Prozess spielte der mit den anderen Beitrittsländern vergleichend sehr hohe Zufluss ausländischen Kapitals und Know-hows eine wichtige Rolle. Derzeit funktioniert 60-70 Verarbeiter auf dem Milchmarkt. Der Anteil ausländischer Unternehmen am Eigenkapital der Molkereien beträgt mehr als 70 %. Der Konzentrationsprozess findet fortlaufend statt. So kaufen die führenden sechs Unternehmen rund 70 % der Milchmenge auf und produzieren zwei Drittel der ungarischen Käseproduktion.

Aufgrund dieser Entwicklungen besteht auf der Ebene der Milchverarbeitung nur noch im Fall von klein- und mittleren Unternehmen im inländischen Eigentum ein wesentlicher

<sup>20</sup> Die Förderung der qualitativen Milchproduktion wurde von den Produzenten bisher indirekt für die Subventionierung des Exports verwendet. An der Beseitigung der Überschüsse haben sich auch die Molkereien und der Staat mit erheblichen zusätzlichen Kosten beteiligt.

Modernisierungsbedarf.<sup>21</sup> In der Milchproduktion sind dagegen erhebliche Investitionen erforderlich.<sup>22</sup> Das betrifft besonders die kleinen landwirtschaftlichen Betriebe und die Milchsammelstellen.<sup>23</sup> Hierbei ist zu beobachten, dass für diese Gruppe die Einhaltung der EU-Standards besonders große Probleme hervorrufen.

Die Investitionsmaßnahmen von SAPARD sind in erster Linie auf solche Sektoren (Schweine-, Geflügel-, und Milchsektor) abgezielt, die hinsichtlich des Beitritts als "problematisch" betrachtet werden. Im Rahmen des Programms können zwischen 2000-2004 Modernisierungsinvestitionen in landwirtschaftliche Betriebe insgesamt bis zu 143 Mio. € durchgeführt werden. Für die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Milch- und Milcherzeugnissen sind höchstens 36,7 Mio. € (einschließlich Eigenmittel) vorgesehen. Den Umfang der zur Verfügung stehenden Mittel betrachtet, lässt sich feststellen, dass die Investitionsmaßnahmen im Rahmen von SAPARD einen wesentlichen Beitrag zur Modernisierung der ungarischen Milchproduktion und -verarbeitung leisten könnten.

**Tabelle 2: Gesamtmittel für die Investitionsmaßnahmen im Rahmen von SAPARD (in Mio. €)**

Investitionsmaßnahmen*	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2000-2004
Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	40,4	28,1	28,2	46,3	41,7	36,8	37,6	143,0
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtsch. Erzeugnissen	33,3	41,9	37,3	23,1	18,5	18,4	9,4	135,6
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von Milchprodukten	10,0	12,6	11,2	2,9	2,3	2,3	1,2	36,7

Anm.: \* (25 % EU-, 15 % nationaler Anteil) von SAPARD-Mittel und 60 % Eigenmittel.

Quelle: Ungarischer nationaler SAPARD-Entwicklungsplan.

### 4.3 SAPARD-Maßnahmen und Förderungsbedingungen

Im September 2002 erließ die ungarische SAPARD-Stelle einen Aufruf zur Einreichung von Anträgen. Trotz des kurzen Zeitraums für die Vorbereitung und der komplexen Bedingungen für die Antragstellung gingen außergewöhnlich viele Anträge ein. Bis Dezember 2002 wurden für die drei ausgeschriebenen Maßnahmen 1.160 Projekte im Wert von 218 Mio. € beantragt. Fast jeder Antragsteller hatte aber noch Unterlagen nachzuliefern. Daher konnte mit der eigentlichen Antragsbearbeitung erst nach Ablauf der Zusatzfrist begonnen werden.

Vergleicht man die vorgesehenen Mittel und die Anträge im Rahmen bestimmter Maßnahmen des SAPARD-Plans, zeigt sich Folgendes:

<sup>21</sup> Nach früheren Berechnungen (KISS und WEINGARTEN 2002) erreicht der Investitionsbedarf in dem ungarischen Molkereisektor nur noch ein relativ niedriges Niveau. Das betrifft neben dem Kauf von neuen Maschinen und Ausrüstungen die Renovierung der Gebäude und Behandlung von Abfallwasser. Abhängig von der Größe der Betriebe und der Erfüllung der EU-Standards bewegen sich die jährlichen Kosten der nötigen Modernisierung zwischen 0,02-0,7 Cent pro Liter Milch.

<sup>22</sup> In der ungarischen Milchproduktion sind Modernisierungsinvestitionen (Rekonstruktion der Gebäude, Kauf von neuen Melk- und Kühlanlagen) im Wert von ca. 82 Mio. € erforderlich (KISS und WEINGARTEN 2002). Der größte Teil dieses Bedarfs (ca. 70 %) betrifft die kleinen Betriebe mit weniger als 5 Kühen. In dieser Gruppe erreicht die Höhe der nötigen Investitionskosten jährlich 2,50 € pro Liter Milch; das machte in 2000 einen erheblichen Anteil (ca. 10 %) des Milchpreises aus.

<sup>23</sup> Bis zu dem Beitritt wird die Zahl der Milchsammelstellen von ca. 1.000 auf ca. 350 sinken (KISS und WEINGARTEN 2002), deren Modernisierung Investitionsmittel in Höhe von ca. 25 Mio. € benötigt. Weitere Investitionsmaßnahmen (von 12 bis 17 Mio. €) sind für die Modernisierung des Rohmilchtransportes erforderlich.

- Die Beteiligung im Bereich Modernisierung in der Lebensmittelindustrie überstieg die ursprünglich dafür angesetzten Mittel.
- Der Anteil der Anträge für Verbesserungen der Infrastruktur war außerordentlich hoch, mehr als 50 % der Anträge gingen für diese Maßnahme ein.

**Tabelle 3: Hauptmerkmale der Antragsteller**

Beschreibung der Maßnahme	Anträge		Projekt	Support	Durchschnitt (Tsd €)		
	Anzahl	Anteil (%)	Wert (Tsd €)	Antrag (Tsd €)	Projekt Wert	Förderung	
						Antrag	Anteil (%)
Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben	308	26,6	58.671	22.106	190	72	37,7
- Kauf von Maschinen	59	5,1	7.116	2.048	121	35	28,8
- Ausbau von Gebäuden	152	13,1	32.797	12.508	216	82	38,1
- sonstige Investitionen in landwirtschaftlichen Einrichtungen	97	8,4	18.758	7.550	193	78	40,3
Verarbeitung und Vermarktung von Agrar- und Fischereierzeugnissen	251	21,6	100.095	38.933	399	155	38,9
Ausbau und Modernisierung der ländlichen Infrastruktur	601	51,8	59.115	42.094	98	70	71,2
Summe	1.160	100,0	217.881	103.133			

Quelle: Bericht der KOMMISSION an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, 2002.

Der Grund dafür ist, dass bei diesen Maßnahmen das hohe Förderniveau und die erheblichen Förderbeträge sehr attraktiv waren.

- Der Bedarf der landwirtschaftlichen Betriebe entsprach nicht den Möglichkeiten und der durchschnittliche Projektwert lag deutlich unter dem Höchstwert. Besonders die Maßnahme "Kauf landwirtschaftlicher Maschinen" stieß auf geringes Interesse; ein Grund dafür könnten die strengen Bedingungen oder die in 2002 erfolgte Förderung von Landmaschinen sein.

Um SAPARD-Mittel haben sich hauptsächlich größere landwirtschaftliche Betriebe und Unternehmen beworben. Das kann mit den sehr strengen Bedingungen der Antragsstellung (besonders bei den vielfältigen Umweltschutzvorschriften), der Nachfinanzierung der Projekte, sowie der übermäßigen Vorsichtigkeit der ungarischen Beamten (ebenfalls wegen der Nachfinanzierung von der EU) begründet werden.

Die Verarbeitung der Anträge und der Vertragsschluss mit den erfolgreichen Landwirten wurden im Mai 2003 abgeschlossen. Von den eingereichten Projekten wurden von der ungarischen SAPARD-Agentur ein mit den anderen Beitrittsländern vergleichend großer Anteil der Anträge (42 %) bestätigt:

- 134 Projekte für "Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen und Fischereierzeugnissen" (Förderbetrag: 22,7 Mio. €).
- 147 Projekte für "Verbesserung der ländlichen Infrastruktur" (Förderbetrag: 10,6 Mio. €).
- 112 Projekte für "Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben" (Förderbetrag: 7,8 Mio. €).

Im Milchsektor werden in der ersten Förderungsrunde 3,2 Mio. € für Investitionen in der Milchverarbeitung insgesamt für elf Molkereien gewährt. Für die Modernisierung der Milchproduktion werden neun landwirtschaftliche Betriebe 1,1 Mio. € SAPARD-Mittel (davon 148.000 € für die Rekonstruktion einer Milchsammelstelle) erhalten. Die ungarischen Molkereien wollten durch SAPARD entweder kleinere Modernisierungsinvestitionen zur Erfüllung der strengen EU-Standards durchführen oder neuere Technologien zur Herstellung von hochverarbeiteten Milchprodukten implementieren. Die Milchbetriebe haben sich in erster Linie für die Rekonstruktion der Melkhäuser oder Verbesserung der Produktionsbedingungen um SAPARD-Mittel beworben. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Beteiligung des ungarischen Milchsektors am SAPARD bisher – auch mit den anderen landwirtschaftlichen Sektoren vergleichend – gering war (von der Förderung konnten die fleischverarbeitenden Betriebe am meisten profitieren).

#### **4.4 Effekte auf Strukturwandel und Wettbewerbsfähigkeit**

Die weiteren Umstrukturierungsprozesse in der ungarischen Milchproduktion und der Molkereiindustrie werden von den folgenden Entwicklungen bestimmt:

- Wegen des gleichen Preisniveaus für Rohmilch in der EU und Ungarn ist mit einer Erhöhung der ungarischen Verbraucherpreise nach dem Beitritt nicht zu rechnen. Eine bedeutende Nachfragesteigerung nach Milchprodukten ist jedoch nur bei der wesentlichen Verbesserung der Einkommenssituation zu erwarten und wird vor allem bei Produkten mit hohem Veredelungsgrad niederschlagen.
- Die Übernahme der EU-Milchmarktordnung und der verstärkende Wettbewerb innerhalb der EU-25 werden die weitere Senkung der ungarischen Rohmilchpreise und damit der Abbau der derzeitigen Überschussproduktion fördern. Infolge des erwartungsgemäß relativ schnellen Rückgangs der Milchproduktion und der langsamen Erhöhung der Nachfrage kann das Land von einem Nettoexporteur in wenigen Jahren zu einem Nettoimporteur von Milchprodukten werden. Die Milchquote wird voraussichtlich nicht ausgeschöpft werden.
- In der Milchverarbeitung werden neben den ausgebildeten Eigentumsstrukturen die Fortsetzung der betrieblichen Umstrukturierung (in erster Linie durch Abbau der Überkapazitäten), die Spezialisierung in der Herstellung von Milchprodukten (besonders mit hoher zusätzlicher Wertschöpfung) und die Verbesserung der betrieblichen Effizienz die wichtigste Rolle spielen. Die Regionalisierung in der Herstellung von Milchprodukten wird von dem Beitritt beschleunigt. In diesem Prozess können die ungarischen Unternehmen eine zentrale Rolle spielen. Wegen des Rückfalls der Gesamtproduktion werden die Beziehungen zwischen den Verarbeitern und Produzenten von den Molkereien weiter ausgebaut und gefestigt. Die Handelsunternehmen werden jedoch ihre vorteilhaftere Positionen gegenüber den Molkereien bewahren.
- Diese Entwicklungen werden die Rationalisierung und Selektion in der Milchproduktion beschleunigen. Wegen Produktionskostennachteilen und Problemen bei der Erfassung, der Kontrolle und Aufrechterhaltung hoher Qualitätsstandards betrifft dieser Prozess in erster Linie (aber nicht ausschließlich) die Kleinproduzenten.

Es gibt also keinen Zweifel, dass in den nächsten Jahren ein Teil der ungarischen Milchproduzenten bei den neuen Marktpreisen kein ausreichendes Markteinkommen erwirtschaften wird. Zwar wird die Senkung der EU-Preise ab 2004 in kleineren Schritten erfolgen, der Anpassungsdruck in Ungarn wird aber größer sein, als in der EU-15, da in den Beitrittsländern am Anfang nur ein geringer Teil der Einkommensminderung durch Direktzahlungen ausgeglichen wird. Der Produktionsrückgang der ausscheidenden Betriebe kann in erster

Linie durch Erhöhung der Milchleistung anderer Betriebe ausgeglichen werden (oder durch Aufstockung der Bestände, wenn freie Stallkapazitäten genutzt und Quoten zugekauft werden können). Die Ausweitung der Kapazitäten wird aber wegen der niedrigen Preise und der anhaltenden Unsicherheit der Preiserwartungen nur für wenige Betriebe in Frage kommen. Es werden jedenfalls auch bei den gesunkenen Preisen Betriebe sein, die noch Gewinne erzielen und daher auch investieren können. Wie der Gesamteffekt dieses Prozesses kurz- und mittelfristig ausfallen wird, hängt grundsätzlich von der Zahl der die Produktion einzustellenden Landwirte und von dem eingeführten Quotensystem ab.

Durch das SAPARD-Programm werden bis Mitte 2004 Investitionsbeihilfen für die Modernisierung der Produktionstechnologie in dem ungarischen Milchsektor zur Verfügung gestellt. Nach dem Beitritt werden diese Maßnahmen und die damit verbundenen Fördermittel in die nationalen Entwicklungsprogramme integriert (NVT und AVOP) und im Rahmen der gemeinschaftlichen Förderung des ländlichen Raumes gewährt. Nach den ersten Ergebnissen können die folgenden Konsequenzen in Bezug auf die zu erwartenden Effekte abgeleitet werden:

- Infolge der geringen Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Förderungsmittel und der erheblichen zeitlichen Verzögerung in der Gewährung können die ursprünglich geplanten Modernisierungsziele nicht erreicht werden.
- Wegen der sehr strengen Förderungsbedingungen hinsichtlich der EU-Standards für Qualität, Lebensmittelsicherheit und Umweltleistungen kann SAPARD in diesen Bereichen einen wichtigen Beitrag leisten.
- Obwohl das Programm in erster Linie auf die Klein- und mittleren Unternehmen abzielt, konnten bisher eher größere landwirtschaftliche Betriebe und Verarbeitungsunternehmen von der Förderung profitieren. Das weist darauf hin, dass die Investitionsförderung im Rahmen von SAPARD in erster Linie den Strukturwandel unterstützt und nur begrenzt als Aufstiegsmöglichkeit für kleinere oder weniger konkurrenzfähige Unternehmen dient. In der Milchproduktion hat das zur Folge, dass die Wettbewerbsnachteile aufgrund zum Teil kleinbetrieblicher Strukturen durch Förderung wachstumsfähiger Betriebe zunehmend verringern werden. In der Milchverarbeitung trägt SAPARD und damit die zukünftige Förderung der EU in erster Linie der Modernisierung auch bisher dominierender Marktteilnehmer bei und treibt den Prozess der Spezialisierung und Diversifizierung in der Herstellung von Milchprodukten voran.

## **5 ABLEITUNG WIRTSCHAFTSPOLITISCHER EMPFEHLUNGEN**

Obwohl die Schaffung der rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Funktion von SAPARD endlich abgeschlossen wurde, läuft das Programm auch jetzt nicht reibungslos und es gibt in der Praxis zahlreiche Probleme, die die Gewährung von Subventionen verzögern. Die wichtigste Aufgabe der Beteiligten ist es daher, die Koordination zwischen den einzelnen Stufen des Systems zu verbessern und das Programm effektiv funktionieren zu lassen.

Aus den bisherigen Erfahrungen können im Allgemeinen die folgenden Empfehlungen für die zukünftige Subventionierung abgeleitet werden:

- Für konkurrenzfähigere landwirtschaftliche Betriebe und Vermarktungs- und Verarbeitungsbetriebe ist ein stabiles Investitionsumfeld (stabile und vorhersagbare gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen) die wichtigste Voraussetzung für eine positive Entwicklung und die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Die aus den gemeinschaftlichen Mitteln mitfinanzierten Entwicklungsprogramme können hier eine große Rolle spielen.

- Die Förderung sollte weiterhin hauptsächlich für strategische und zukunftsorientierte Investitionen verwendet werden. Die Verteilung der Mittel ohne eine vorherige, gründliche Reglementierung erscheint deshalb nicht ratsam. Die Komplexität der Antragstellung sollte aber reduziert und die Förderungsbedingungen umgestaltet werden, damit auch die Kleinst- und kleineren landwirtschaftlichen Betriebe und Verarbeitungsunternehmen an den Maßnahmen teilnehmen können.<sup>24</sup>
- In allen Sektoren des ungarischen Agrarbereichs scheinen Strukturbereinigungen besonders in den Jahren des Beitritts notwendig zu sein, daher sollten Förderungen den Betrieben und Unternehmen helfen, diese Periode leistungsfähiger und wirtschaftlicher zu überstehen.<sup>25</sup> Das kann nach Bedürfnissen der Förderwerber die Erhöhung der Effizienz, Spezialisierung der Produktion, Diversifizierung in alternativen Tätigkeiten oder Ausdehnung der Unternehmen zur Senkung der fixen Kosten bedeuten. In diesem Prozess sollten die Subventionen im Rahmen einer sektorneutralen Förderung in erster Linie dazu beitragen, die effektive Allokation des privaten Kapitals voranzutreiben.
- Zusätzlich erscheint es ratsam, die landwirtschaftlichen Betriebe weiterhin anzuleiten, sich auf die Übernahme der EU-Standards für Qualität, Lebensmittelsicherheit und Umweltleistungen im Rahmen ihrer Investitionstätigkeit auszurichten, besonders vor dem Hintergrund, dass die Erfüllung dieser Standards in Bezug auf die Gewährung direkter Beihilfen in der Zukunft an Bedeutung gewinnen wird. Im Verarbeitungsbereich sollten sich die Unternehmen auf die Erfolgsfaktoren Qualitätssicherung (Prozessqualität, Absatzqualität etc.), Flexibilität, Kundenorientierung, strategische Ausrichtung und Planung, Innovation und Mitarbeiterführung konzentrieren.
- Auch die Kooperationsintensität zwischen der Landwirtschaft und der Industrie sollte zukünftig mehr gefördert werden, damit die Produktion sowie Verarbeitung im Inland gesichert ist. In der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird die Förderung und Ausbildung von effektiven vertikalen Koordinationen (besonders von der Primärverarbeitung koordiniert) eine wichtige Rolle spielen.
- Die Kontrolle der Ergebnisse und Zielerreichung des Investitionsprogramms sollte in das Regelwerk von Beginn an vollständig integriert werden (und nicht nur aufgrund der von der EU vorgeschriebenen Kriterien untersucht). Die geförderten Betriebe und Unternehmen müssen sich im Klaren darüber sein, dass sie einem Kontrollsystem unterliegen. So wäre es vorteilhaft den Teilnehmenden frühzeitig mitzuteilen, wie die Kontrolle aussehen wird, d. h. welche Informationen geliefert werden müssen.

---

<sup>24</sup> Dabei ist auch zu beachten, dass sich eine effektive Strategie zur Förderung von kleineren Unternehmen auf drei Säulen stützen muss: (1) auf der Existenz eines effektiven ländlichen Finanzwesens, (2) auf einem günstigen Geschäftsumfeld, das einen Betriebsstandort vorteilhaft machen kann, wie z. B. die Straßeninfrastruktur und der Zugang zu Betriebsmittelmärkten, sowie (3) auf der Beratung und Bereitstellung von Marktinformation, die die Wettbewerbsposition der Marktteilnehmer wesentlich stärken können.

<sup>25</sup> Wegen der Besonderheiten der Milchproduktion und der Notwendigkeit des Abbaus erheblicher Überkapazitäten in der Verarbeitung ist die Ausbildung geeigneter Strukturen in dem Milchsektor besonders wichtig.

**LITERATURVERZEICHNIS**

- BEATH, J., KATSOULACOS, Y., ULPH, D. (1989): Strategic R&D Policy, *Economic Journal*, Vol. 99, S. 74-83.
- BRANDER, J. A., SPENCER, B. J. (1985): Export Subsidies and International Market Share Rivalry, *Journal of International Economics*, Vol. 18, S. 83-100.
- BRÜMMER, B., KOESTER, U. (2003): EU-Osterweiterung: Probleme bei der Implementierung der GAP, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 52, Heft 1, S. 32-42.
- COASE, R. H. (1960): The Problem of Social Costs, *Journal of Law and Economics* 3, S. 1-44.
- DORGAI, L. (2001): The integration of the associated countries into the rural policy of the European Union: Thoughts on the drafting of the SAPARD plan for Hungary.
- GRETHE, H. (2002): Optionen für die Verlagerung von Haushaltsmitteln aus der ersten in die zweite Säule der EU-Agrarpolitik, Diskussionsbeitrag, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *SAPARD-Jahresbericht - Jahr 2001*.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2002b): Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP, Diskussionspapier.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2003): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, *SAPARD-Jahresbericht - Jahr 2002*.
- FRITSCH, M., WEIN, T., EWERS, H.-J. (1996): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2. Auflage, München.
- ISERMEYER, F. (2001): Die Agrarwende – was kann die Politik tun?, *Arbeitsbericht 2/2001*, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL.
- HOCKMANN, H. (2001): Privatwirtschaftliche Forschungsaktivitäten bei unterschiedlichen Marktstrukturen und sich hieraus ergebende Konsequenzen für die allgemeine Forschungs- und die Agrarforschungspolitik, Berlin.
- KISS, P., WEINGARTEN, P. (2002): Cost of compliance with the *acquis communautaire* in the Hungarian dairy sector, Paper presented at the IAMO Seminar "Adopting Quality Requirements in the Meat and Dairy Sectors in Accession Countries: Consequences for Restructuring and Competitiveness", 22.-23. Juli 2002, Halle (Saale), Germany.
- KLODT, H. (1995): Grundlagen der Forschungs- und Technologiepolitik, München.
- KOESTER, U. (2003): Auswirkungen vorgeschlagener Politikänderungen in der EU-Agrarpolitik auf die Märkte für tierische Produkte, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.
- KOVÁCS, E., SZELES, P., BACSI, J. (2002): The SAPARD Program in Hungary: Problems and Perspectives.
- KRISHNA, K. (1987): High Tech Trade Policy, *NBER Working Paper 2182*, Cambridge.
- KRUGMAN, P. R. (1984): Import Protection as Export Promotion: International Competition in the Presence of Oligopoly and Economies of Scale, in: KIERZKOWSKI, H. (ed.): *Monopolistic Competition and International Trade*, Oxford, S. 180-193.

- KRUGMAN, P. R. (1987): Is Free Trade Passé?, *Journal of Economic Perspectives, Vol. 1*, S. 131-144.
- LASCHEWSKI, L. (2002): Die zweite Säule: Ländliche Entwicklung in einer erweiterten Union, in: WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHES FORSCHUNGS- UND BERATUNGSZENTRUM DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, ABT. WIRTSCHAFTSPOLITIK (Hrsg.): Wo stehen wir im Erweiterungsprozess? Das Kapitel Landwirtschaft, *Reihe "WIRTSCHAFTLICHE DISKURSE"*, Nr. 149, S. 36-43.
- LISZTWAN, I. (2002): Understanding EU driven policy processes in applicant countries: the case of the SAPARD-Program in Poland, *conference paper: Regional Studies Association*, Aix-en-Provence, May 2002.
- LISZTWAN, I., DALTON, G (2000): SAPARD and its Potential Contribution to the Development of Polish Agriculture and Rural Development on the way to EU Accession, International Conference: European Rural Policy at the Crossroads, 29 June-1 July 2000.
- LEIBER, T. (2001): Can SAPARD Form the Foundations for Agri-Environmental Sustainability?, Paper presented at the ACE Seminar on Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and Needs for Change, 10.-16. September 2001, Nitra, Slovakia.
- NEMES, G. (2003): Rural Development and Pre-accession Preparation in Hungary – Is there any alternative way?, OSI International Policy fellowship, *Final policy Paper*, March 2003.
- NYÁRS, L., PAPP, G. (2002): Az állati eredetű termékek feldolgozásának versenyhelyzete, *Agrárgazdasági Tanulmányok, AKII, Budapest*.
- NYÁRS, L., PAPP, G., VÖNEKI, É. (2003): A főbb állattenyésztési ágazatok kilátásai a csatlakozást követően, *Agrárgazdasági Tanulmányok, AKII, Budapest*.
- PLIESCHNEGGER, P. (2003): EU-PLANSPIEL: "Die Strukturreform der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Osterweiterung", Institut für Wirtschaftstheorie, Wirtschaftspolitik, Wirtschaftsgeschichte, Innsbruck.
- SÄLTER, P. M. (1987): Externe Effekte: "Marktversagen" oder Systemmerkmal?, Heidelberg 1987.
- SOMMER, J. (2001): The Price of Change – Implementation structures on SAPARD in CEEC, paper presented at the ACE Seminar of Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries: The Environmental Effects of Transition and the Need for Change, 10.-16. September 2001, Nitra, Slovakia.
- STIGLITZ, J. E. (1988): *Economics of the public sector*, New York.
- WILKINSON, A. (2002): Der Beitrag des SAPARD-Programms zum Erweiterungsprozeß, in: WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHES FORSCHUNGS- UND BERATUNGSZENTRUM DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, ABT. WIRTSCHAFTSPOLITIK (Hrsg.): Wo stehen wir im Erweiterungsprozess? Das Kapitel Landwirtschaft, *Reihe "WIRTSCHAFTLICHE DISKURSE"*, Nr. 149, S. 54-63.

### **EU-Rechtsgrundlage**

Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.

Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen in der Landwirtschaft (ABl. C 28 vom 01. Februar 2000).

Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raumes zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums.

### **Ungarische Rechtsgrundlage**

117/2001. (VI. 30.) Korm. Rendelet a SAPARD Többéves Pénzügyi Megállapodás kihirdetéséről.

53/2001. (VIII. 217.) FVM rendelet "Magyarország SAPARD Terve 2000-2006" kihirdetéséről.

72/2002. (VIII. 15.) FVM rendelet a SAPARD Tervben meghatározott agrár- és vidékfejlesztési célok támogatásáról

Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT) az EMOGA Garanciarészleg intézkedéseire, Magyarország, 8. változat, Budapest, 2003. július 10.

Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) 2004-2006, Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium, Budapest, 2003. Szeptember 18.

**DISCUSSION PAPERS  
DES INSTITUTS FÜR AGRARENTWICKLUNG  
IN MITTEL- UND OSTEUROPA (IAMO)**

**DISCUSSION PAPERS  
OF THE INSTITUTE OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (IAMO)**

- No. 1 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Promoting CEA Agricultural Exports through Association Agreements with the EU  
– Why is it not working?
- No. 2 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):  
Comparing Measures of Competitiveness: Examples for Agriculture in the Central  
European Associates
- No. 3 POGANIETZ, W. R., GLAUCH, L. (1997):  
Migration durch EU-Integration? Folgen für den ländlichen Raum
- No. 4 WEINGARTEN, P. (1997):  
Agri-Environmental Policy in Germany – Soil and Water Conservation –
- No. 5 KOPSIDIS, M. (1997):  
Marktintegration und landwirtschaftliche Entwicklung: Lehren aus der Wirtschafts-  
geschichte und Entwicklungsökonomie für den russischen Getreidemarkt im Trans-  
formationsprozeß
- No. 6 PIENIADZ, A. (1997):  
Der Transformationsprozeß in der polnischen Ernährungsindustrie von 1989 bis 1995
- No. 7 POGANIETZ, W. R. (1997):  
Vermindern Transferzahlungen den Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern in  
einer sich transformierenden Volkswirtschaft?
- No. 8 EPSTEIN, D. B., SIEMER, J. (1998):  
Difficulties in the Privatization and Reorganization of the Agricultural Enterprises in  
Russia
- No. 9 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., RUDOLPH, D., VAIKUTIS, V., WAN-  
DEL, J. (1998):  
Restructuring the Lithuanian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 10 JASJKO, D., HARTMANN, M., KOPSIDIS, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1998):  
Restructuring the Latvian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 11 SCHULZE, E., NETZBAND, C. (1998):  
Ergebnisse eines Vergleichs von Rechtsformen landwirtschaftlicher Unternehmen in  
Mittel- und Osteuropa

- No. 12 BERGSCHMIDT, A., HARTMANN, M. (1998):  
Agricultural Trade Policies and Trade Relations in Transition Economies
- No. 13 ELSNER, K., HARTMANN, M. (1998):  
Convergence of Food Consumption Patterns between Eastern and Western Europe
- No. 14 FOCK, A., VON LEDEBUR, O. (1998):  
Struktur und Potentiale des Agraraußenhandels Mittel- und Osteuropas
- No. 15 ADLER, J. (1998):  
Analyse der ökonomischen Situation von Milchproduktionsunternehmen im Oblast Burgas, Bulgarien
- No. 16 PIENIADZ, A., RUDOLPH, D. W., WANDEL, J. (1998):  
Analyse der Wettbewerbsprozesse in der polnischen Fleischindustrie seit Transformationsbeginn
- No. 17 SHVYTOV, I. (1998):  
Agriculturally Induced Environmental Problems in Russia
- No. 18 SCHULZE, E., TILLACK, P., DOLUD, O., BUKIN, S. (1999):  
Eigentumsverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen in Rußland und in der Ukraine – Befragungsergebnisse aus den Regionen Nowosibirsk und Shitomir
- No. 19 PANAYOTOVA, M., ADLER, J. (1999):  
Development and Future Perspectives for Bulgarian Raw Milk Production towards EU Quality Standards
- No. 20 WILDERMUTH, A. (1999):  
What Kind of Crop Insurance for Russia?
- No. 21 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., VAIKUTIS, V., WANDEL, J. (1999):  
Industrial Organisation of the Food Industry in Lithuania: Results of an Expert Survey in the Dairy and Sugar Branch
- No. 22 JASJKO, D., HARTMANN, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1999):  
Industrial Organisation of the Food Industry in Latvia: Results of an Expert Survey in the Dairy and Milling Branches
- No. 23 ELSNER, K. (1999):  
Analysing Russian Food Expenditure Using Micro-Data
- No. 24 PETRICK, M., DITGES, C. M. (2000):  
Risk in Agriculture as Impediment to Rural Lending – The Case of North-western Kazakhstan
- No. 25 POGANIETZ, W. R. (2000):  
Russian Agri-Food Sector: 16 Months After the Breakdown of the Monetary System

- No. 26 WEBER, G., WAHL, O., MEINLSCHMIDT, E. (2000):  
Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt  
(steht nicht mehr zur Verfügung – aktualisierte Version DP 42)
- No. 27 WAHL, O., WEBER, G., FROHBERG, K. (2000):  
Documentation of the Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model (CEEC-ASIM Version 1.0)
- No. 28 PETRICK, M. (2000):  
Land Reform in Moldova: How Viable are Emerging Peasant Farms? An assessment referring to a recent World Bank study
- No. 29 WEINGARTEN, P. (2000):  
Buchbesprechung: BECKMANN, V. (2000): Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft : Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation
- No. 30 BROSIG, S. (2000):  
A Model of Household Type Specific Food Demand Behaviour in Hungary
- No. 31 UVAROVSKY, V., VOIGT, P. (2000):  
Russia's Agriculture: Eight Years in Transition – Convergence or Divergence of Regional Efficiency
- No. 32 SCHULZE, E., TILLACK, P., GERASIN, S. (2001):  
Eigentumsverhältnisse, Rentabilität und Schulden landwirtschaftlicher Großbetriebe im Gebiet Wolgograd
- No. 33 KIELYTE, J. (2001):  
Strukturwandel im baltischen Lebensmittelhandel
- No. 34 ШУЛЬЦЕ, Э., ТИЛЛАК, П., ГЕРАСИН, С. (2001):  
Отношения собственности, рентабельность и долги крупных сельскохозяйственных предприятий в Волгоградской области
- No. 35 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (2001):  
Konsequenzen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor zwischen Beitrittsländern und EU-15
- No. 36 PETRICK, M. (2001):  
Documentation of the Poland farm survey 2000
- No. 37 PETRICK, M., SPYCHALSKI, G., ŚWITŁYK, M., TYRAN, E. (2001):  
Poland's Agriculture: Serious Competitor or Europe's Poorhouse? Survey results on farm performance in selected Polish voivodships and a comparison with German farms
- No. 38 HOCKMANN, H., KASHTANOVA, E., KOWSCHIK, S. (2002):  
Lage und Entwicklungsprobleme der weißrussischen Fleischwirtschaft

- No. 39 SCHULZE, E., TILLACK, P., PATLASSOV, O. (2002):  
Einflussfaktoren auf Gewinn und Rentabilität landwirtschaftlicher Großbetriebe im Gebiet Omsk, Russland
- No. 40 ШУЛЬЦЕ, Э., ТИЛЛАК, П., ПАТЛАССОВ, О. (2002):  
Факторы, влияющие на прибыль и рентабельность крупных сельскохозяйственных предприятий в Омской области в России
- No. 41 BAVOROVÁ, M. (2002):  
Entwicklung des tschechischen Zuckersektors seit 1989
- No. 42 FROHBERG, K., WEBER, G. (2002):  
Auswirkungen der EU-Osterweiterung im Agrarbereich
- No. 43 PETRICK, M. (2002):  
Farm investment, credit rationing, and public credit policy in Poland – A microeconometric analysis –
- No. 44 KEDAITIENE, A., HOCKMANN, H. (2002):  
Milk and milk processing industry in Lithuania: An analysis of horizontal and vertical integration
- No. 45 PETRICK, M. (2003):  
Empirical measurement of credit rationing in agriculture: a methodological survey
- No. 46 PETRICK, M., LATRUFFE, L. (2003):  
Credit access and borrowing costs in Poland's agricultural credit market: a hedonic pricing approach
- No. 47 PETRICK, M., BALMANN, A., LISSITSA, A. (2003):  
Beiträge des Doktorandenworkshops zur Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa 2003
- No. 48 SCHULZE, E., TILLACK, P., MOSASHWILI, N. (2003):  
Zur wirtschaftlichen Situation georgischer Landwirtschaftsbetriebe
- No. 49 ЛИССИТСА, А., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
Теоретические основы анализа продуктивности и эффективности сельскохозяйственных предприятий
- No. 50 ЛИССИТСА, А., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
Анализ Оболочки Данных (DEA) – современная методика определения эффективности производства
- No. 51 ЛИССИТСА, А., ОДЕНИНГ, М., БАБИЧЕВА, Т. (2003):  
10 лет экономических преобразований в сельском хозяйстве Украины – Анализ эффективности и продуктивности предприятий
- No. 52 LISSITSA, A., STANGE, H. (2003):  
Russischer Agrarsektor im Aufschwung? Eine Analyse der technischen und Skalen-Effizienz der Agrarunternehmen

- No. 53 VALENTINOV, V. (2003):  
Social capital, transition in agriculture, and economic organisation: a theoretical perspective
- No. 54 BORKOWSKI, A. (2003):  
Machtverteilung im Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza und den Konventionsvorschlägen in einer erweiterten Europäischen Union
- No. 55 KISS, P., WEINGARTEN, P. (2003):  
Cost of compliance with the *acquis communautaire* in the Hungarian dairy sector
- No. 56 WEINGARTEN, P., FROHBERG, K., WINTER, E., SCHREIBER, C. (2003):  
Quantitative Analysis of the Impacts of Croatia's Agricultural Trade Policy on the Agri-food Sector
- No. 57 БОКУШЕВА, Р., ХАЙДЕЛЬБАХ, О. (2004):  
Актуальные аспекты страхования в сельском хозяйстве
- No. 58 DERLITZKI, R., SCHULZE, E. (2004):  
Georg Max Ludwig Derlitzki (1889-1958)
- No. 59 VÖNEKI, É. (2004):  
Zur Bewertung des Ungarischen SAPARD-Programms unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen im Milchsektor

Die Discussion Papers sind erhältlich beim Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) oder im Internet unter <http://www.iamo.de>.  
The Discussion Papers can be ordered from the Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO). Use our download facility at <http://www.iamo.de>.