



Dr. Dirk Ahner, Jahrgang 1946, studierte Wirtschaftswissenschaften an der Ruhruniversität Bochum. Nach einem zwischenzeitlichen Forschungsaufenthalt in Frankreich promovierte er 1976 in Bochum und arbeitete im Anschluss daran zwei Jahre am Institut für angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen. Seit 1978 ist er bei der Europäischen Kommission beschäftigt. Dort leitet er derzeit als Generaldirektor die Generaldirektion Regionalpolitik.

Die 2. Säule reicht nicht aus

Dr. Dirk Ahner, Generaldirektor, DG REGIO, Europäische Kommission, über die Notwendigkeit eines breiten Politikansatzes für ländliche Räume, die Chancen einer stärkeren Koordinierung der Regionalpolitik und die Konsequenzen des demografischen Wandels

Die ländliche Entwicklungspolitik der EU wurde mit der Agenda 2000 und der Schaffung einer 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf eine neue Grundlage gestellt. Sie gelten als einer der Architekten. Wie beurteilen Sie im Rückblick die Einrichtung einer 2. Säule unter dem Dach der GAP?

Ahner: Der Wunsch, die ländliche Entwicklungspolitik auf eine neue Grundlage zu stellen und sie zur 2. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik

zu machen, stand in engem Zusammenhang mit den Reformbemühungen in der 1. Säule der GAP, der Markt- und Einkommenspolitik. Die Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik sollten den Landwirten die Anpassung an die neuen Marktbedingungen erleichtern und auf Veränderungen im ländlichen Raum hinwirken. Dabei standen die Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, die Bereitstellung öffentlicher Güter durch Landwirte, vor allem im Umweltbereich, und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Vordergrund. Die Ansiedlung der ländlichen Entwicklungspolitik unter dem Dach der GAP sollte es darüber hinaus erleichtern, Mittel von der 1. in die 2. Säule der GAP zu überführen, was bislang allerdings nur begrenzt geschehen ist, etwa im Rahmen der Reform von 2003. Insgesamt glaube ich auch heute noch, dass die Schaffung einer 2. Säule der GAP damals richtig und sinnvoll war und auch heute noch ist. Aber für sich allein reicht sie nicht aus, die Entwicklung ländlicher Räume voranzubringen. Sie ist vielmehr auf das enge Zusammenspiel mit anderen Politikbereichen angewiesen.

Warum ist es bis heute nicht gelungen, die „Geburtsfehler“ einer unzureichenden Mittelausstattung gegenüber der klassischen Agrarpolitik und einer starken Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf den Agrarbereich zu beheben?

Ahner: Als Befürworter der ländlichen Entwicklungspolitik hätte ich mich 2006 natürlich über eine bessere Mittelausstattung gefreut. Und persönlich hätte ich mir auch eine stärkere Ausrichtung der Fördermaßnahmen auf die Entwicklung des ländlichen Raumes insgesamt gewünscht. Dennoch glaube ich, dass sich mit rd. 70 Mrd. € über sieben Jahre schon einiges in Gang bringen lässt. Darüber hinaus lassen die EU-Verordnungen den Mitgliedsstaaten, und in vielen Fällen auch den Regionen, eine erhebliche Gestaltungsfreiheit bei ihren ländlichen Entwicklungsprogrammen. Dennoch haben viele Mitgliedsstaaten beschlossen, den Schwerpunkt auf Landwirtschaft und Umwelt zu setzen.

Ist das der Geburtsfehler der ländlichen Entwicklung?

Ahner: Ich glaube nicht. Die ländliche Entwicklungspolitik unter das Dach der GAP zu bringen und sie durch einen Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu fördern, macht eigentlich nur dann wirklich Sinn, wenn sie vorrangig auf die landwirtschaftliche Bevölkerung und deren Tätigkeiten ausgerichtet ist, Reformprozesse der GAP begleitet und die Anpassung an neue Entwicklungen fördert.

Welche positiven Erfahrungen sind aus Ihrer Sicht mit der bisherigen Förderpolitik in ländlichen Räumen verbunden, die in eine künftige Politikgestaltung einfließen könnten?

Ahner: Die ländliche Entwicklungspolitik hat die Anpassung der Landwirtschaft an die Reformen der GAP erleichtert. Sie hat geholfen, Landwirte verstärkt für den Umweltschutz zu interessieren und Umweltbelange in ihre Tätigkeit einzubeziehen. Und sie hat zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und neuer Einkommensmöglichkeiten beigetragen. In all diesen Bereichen können sich die Ergebnisse sehen lassen. Andere Auswirkungen der ländlichen Entwicklungspolitik scheinen mir ebenfalls wichtig: Die Zusammenarbeit von lokaler, regionaler,

nationaler und europäischer Ebene zugunsten der Entwicklung im ländlichen Raum hat an Intensität zugenommen. Die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft an der Gestaltung und der Umsetzung der Politik hat sich verbessert. Und mit LEADER ist ein Modell zur Förderung lokaler Entwicklungsinitiativen geschaffen worden, das die Bürger vor Ort motiviert und mobilisiert und wahrscheinlich genau deswegen so beachtliche Ergebnisse aufweisen kann.

In den Förderprogrammen der 2. Säule dominiert nach wie vor der Agrarbezug. Gleichzeitig spielt die Landwirtschaft jedoch für die meisten ländlichen Regionen und deren Entwicklung keine dominierende Rolle mehr. Teilen Sie diese Einschätzung mit Blick auf Europa?

Ahner: Die Landwirtschaft ist, zusammen mit der Forstwirtschaft, der wichtigste Nutzer und Manager von Land in Europa. Sie bildet die Basis für die Sicherheit und Qualität unserer Ernährung. Wichtige Dienstleistungen der ländlichen Ökosysteme, wie z. B. die Bereitstellung von sauberem Trinkwasser oder der Erhalt der Landschaft für Erholungsräume, hängen davon ab, wie die Landwirtschaft arbeitet, wie sie das Land bewirtschaftet, wie sie mit ihm umgeht. Mit anderen Worten: Die Landwirtschaft hat entscheidenden Einfluss auf unser Leben und unsere Lebensqualität, in den ländlichen wie in den städtischen Räumen. Ich glaube, diese Rolle kann man gar nicht hoch genug einschätzen. Sie kann auch, zumindest indirekt, einen wirtschaftlichen Einfluss haben, z. B. auf die Attraktivität von Standorten, einschließlich städtischer Standorte. Aber es ist auch richtig, dass die direkte wirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft, gemessen an ihrem Anteil an der Erstellung des Bruttosozialprodukts und an der Bereitstellung von Arbeitsplätzen, zurückgegangen ist. Er bleibt aber nach wie vor bedeutend, wenn man die gesamte Wertschöpfungskette, also vor allem die Lebensmittelindustrie, mit einbezieht.

Gibt es einen Widerspruch zwischen dem Agrar- und Umweltbezug der 2. Säule und dem Wunsch nach einer harmonischen, einer ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Entwicklung in ganz Europa, ländliche Räume eingeschlossen?

Ahner: Eigentlich doch wohl nur dann, wenn man die 2. Säule isoliert und als die einzige Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum sieht. Genau das aber wäre in meinen Augen falsch. In dieser Förderperiode (2007-2013) sehen die Mitgliedsstaaten im Rahmen der europäischen Regionalpolitik noch

einmal rund 60-70 Mrd. € aus dem europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) für Investitionen zur Entwicklung ländlicher Räume vor, und zwar fast ausschließlich außerhalb des Agrarbereichs. Dies ändert das Gesamtbild damit gewaltig: Nimmt man ELER und EFRE zusammen, dann sind knapp 140 Mrd. € an EU-Mitteln in dieser Förderperiode für ländliche Gebiete vorgesehen und davon ungefähr 70-80 Mrd. für Investitionen außerhalb des Agrarbereichs (60-70 Mrd. aus dem EFRE und 15 Mrd. aus dem ELER). Diese Summen schließen noch nicht die Ausgaben des Europäischen Sozialfonds in ländlichen Gebieten ein und die Beträge erhöhen sich darüber hinaus noch einmal deutlich, wenn man den nationalen Anteil an der Finanzierung hinzu rechnet. Insgesamt ergibt sich somit eine beachtliche Summe für die Entwicklung ländlicher Regionen. Die Frage ist allerdings, ob die verschiedenen Finanzinstrumente tatsächlich so eingesetzt werden, dass sie sich vor Ort in den ländlichen Regionen gezielt ergänzen und Synergien entwickeln. Genau daran sollten wir arbeiten.

Berücksichtigt die EU-Regionalpolitik bereits Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik? Braucht die EU verschiedene Fonds mit der gleichen Zielsetzung?

Ahner: Als Investitionspolitik für die regionale Entwicklung in ganz Europa verfügt die europäische Regionalpolitik über ein breites Instrumentarium, das natürlich auch in ländlichen Regionen zum Einsatz kommt. Ich habe bereits einige Zahlen dazu erwähnt. Der ausgeprägte Agrar- und Umweltbezug der ländlichen Entwicklungspolitik ergänzt sich sehr gut mit dem breiten Ansatz der Regionalpolitik mit ihren Förderschwerpunkten in den Bereichen Innovation, Investitionen in mittelständischen Unternehmen (KMU) und Infrastruktur (Erziehung, Forschung-, Umwelt, Verkehr, IT und Energie). Der Lissabon-Vertrag hebt ausdrücklich das Ziel des „territorialen Zusammenhaltes“ als Teil der angestrebten „harmonischen Entwicklung“ in Europa hervor. Dies bedeutet u. a., dass wir in Zukunft noch stärker als bisher auf die Entwicklung sog. funktionaler Räume achten werden. Das Zusammenwirken von Stadt und Land spielt in diesem Zusammenhang eine besonders wichtige Rolle, in ausgeprägt ländlichen Gebieten ebenso wie in Metropolregionen. Die Regionalpolitik fördert vor allem Bereiche außerhalb der Landwirtschaft aktiv. Es gibt kleinere Überschneidungen zwischen den beiden Politikbereichen, die ich aber eher für hilfreich als für lästig halte. Im Wesentlichen ergänzen sich die beiden Bereiche sehr gut. Fraglich ist allerdings, ob diese Komplementarität überall bereits voll genutzt wird.

Verlautbarungen aus der GD AGRI zufolge soll es künftig einen strategischen Rahmen für alle Fonds geben. Was bedeutet das?

Ahner: Beide Politiken sind aufgefordert, zur Erreichung der Ziele von Europa 2020, der Leitstrategie der EU für dieses Jahrzehnt, beizutragen. Die Strategie will ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum in Europa erreichen und hat sich dazu eine Reihe von Zielen gesetzt, z. B. in Bezug auf Beschäftigung, Bildung, Forschung und Innovation sowie im Kampf gegen Armut und sozialen Ausschluss. Dazu ist der Beitrag aller EU-Politiken, und natürlich auch der nationalen und regionalen Politiken gefragt. Der ländlichen Entwicklungspolitik und der Regionalpolitik mit ihren Investitionen und ihren Umweltmaßnahmen fällt dabei eine besonders wichtige Rolle zu. Das gleiche gilt für die Sozial- und Beschäftigungspolitik. Der strategische Rahmen soll die Vision von Europa 2020 und ihre großen Ziele in konkrete vorrangige Schwerpunkte für unsere Politikbereiche übersetzen. Dabei arbeiten wir ebenfalls eng mit anderen Generaldirektionen zusammen. Wir wollen gemeinsam eine deutlich bessere Koordination erreichen als bisher.

Wie?

Ahner: Die Arbeit ist in vollem Gange und es ist noch zu früh, über Ergebnisse zu sprechen. Aber das Ziel ist klar. Wir wollen gemeinsam Schwerpunkte für die Förderung festlegen. Wir wollen die Umsetzung dieser Schwerpunkte in konkrete Programme und Projekte vereinfachen. Wir wollen die Regeln, die für die einzelnen Fonds gelten, stärker einander angleichen. Und wir wollen die Umsetzung vor Ort übersichtlicher machen und eine bessere Verzahnung der einzelnen Instrumente ermöglichen. Ein praktisches Beispiel sind in diesem Zusammenhang die gemeinsamen Begleitausschüsse, wie sie heute schon in einigen Bundesländern mit Erfolg praktiziert werden. Auch die Möglichkeit von Multi-Fonds-Programmen muss noch einmal überdacht werden.

Welche strategischen Überlegungen stellt die GD REGIO für eine tragfähige ländliche Entwicklungspolitik außerhalb der bisherigen Förderarchitektur an?

Ahner: Aus unserer Sicht existiert schon heute eine tragfähige und erfolgreiche ländliche Entwicklungspolitik. Aber es gibt Raum für Verbesserungen. Was wir uns für den nächsten Programmzeitraum wünschen, ist ein besseres Zusammenspiel der

verschiedenen Politikbereiche, ihre stärkere Verzahnung in den ländlichen Regionen und eine Vereinfachung bei der Umsetzung zu Gunsten der Projektträger vor Ort.

Die Bundesländer sind zurückhaltend gegenüber einem Ausbau der ländlichen Entwicklungsförderung. Zum einen sind die meisten aufgrund der Haushaltslage gezwungen, ihre Verwaltungen zurückzufahren. Zum anderen fällt die Kofinanzierung angesichts von Haushaltszwängen zunehmend schwerer. Wie kann die Kommission diesen Restriktionen Rechnung tragen?

Ahner: Die Kommission ist sich dieser Schwierigkeiten durchaus bewusst. Sie betrifft auch andere Politikbereiche. Wir bemühen uns gemeinsam mit den Kollegen von Bund und Ländern, die Verwaltung der Fonds zu erleichtern. Dabei stellt sich übrigens immer wieder heraus, dass die Kontinuität der derzeitigen Regeln in der nächsten Periode in den Augen vieler Kollegen, die mit der Programmverwaltung beauftragt sind, als ein wichtiges Element der Vereinfachung angesehen wird. Die Kofinanzierung ist aus meiner Sicht wichtig. Zum einen ist sie ein Ausdruck der geteilten Verantwortung für eine gemeinsame Aufgabe. Zum anderen führt sie dazu, dass alle Beteiligten genauer überlegen, wo und wie investiert werden soll.

Wer sind aus Ihrer Sicht die am besten geeigneten Träger einer erfolgversprechenden ländlichen Entwicklungspolitik? Wie ist deren Rolle zu stärken?

Ahner: Die Ländliche Entwicklungspolitik hat sich im letzten Jahrzehnt ein insgesamt recht gut funktionierendes institutionelles System erarbeitet. Das sollten wir nicht ohne Not umstellen. Die wichtigste Aufgabe scheint mir jetzt zu sein, dass wir das bestehende System besser mit den Systemen in anderen Politikbereichen, allen voran der Regionalpolitik, verzahnen. Mit Blick auf das Ziel des territorialen Zusammenhalts wird es darüber hinaus in Zukunft notwendig sein, der lokalen Ebene im institutionellen System eine stärkere Beachtung zu schenken.

Welche Folgen hat der demografische Wandel für die Entwicklung ohnehin strukturschwacher ländlicher Räume?

Ahner: Der demografische Wandel wird Europa – und hier vor allem Nord-, Mittel- und Osteuropa – in den nächsten Jahrzehnten besonders stark treffen. Die ersten Auswirkungen spüren wir schon jetzt. Bis

2020 werden etwa ein Drittel der europäischen Regionen einen Rückgang ihrer Bevölkerung erleben. Unter ihnen sind viele ländliche Regionen, einschließlich ihrer Kleinstädte. Aber es gibt derzeit auch eine Reihe ländlicher Räume, vor allem in Süd- und Westeuropa, die aufgrund ihrer attraktiven Lebensbedingungen von einem Bevölkerungszug zug profitieren. Dennoch bleiben die Alterung und der Rückgang der Bevölkerung eine ernst zu nehmende Herausforderung. Denken Sie nur an die Aufrechterhaltung von vitalen öffentlichen Dienstleistungen wie Transport oder den Zugang zu einer guten Gesundheits- und Schulversorgung. Viele ländliche Räume stehen hier heute schon vor Problemen, die sie nicht allein lösen können. Ich habe leider keine Patentlösung dafür, aber ich denke, dass wir diese Fragen in unserem Dialog mit den Mitgliedsstaaten und Regionen noch gezielter als bisher angehen müssen. Gerade hier nimmt uns der Lissabon-Vertrag mit dem Ziel des territorialen Zusammenhaltes in die Pflicht.

Müssen wir akzeptieren, dass einzelne Regionen von der Entwicklung abgehängt werden?

Ahner: Ob Regionen von der Entwicklung abgehängt werden oder nicht, hängt oftmals von dem Handeln der politischen Entscheidungsträger sowie der wirtschaftlichen und sozialen Akteure vor Ort ab. Im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik und der Regionalpolitik sind Förderinstrumente geschaffen worden, die den regionalen und lokalen Akteuren helfen sollen, maßgeschneiderte Konzepte zu entwickeln, die die Situation vor Ort positiv verändern können. Dabei geht es nicht nur um Geld. Wir bieten auch Dialog, Rat, und Fachkenntnis an, damit die verfügbaren Mittel gut genutzt werden können. Und wir fördern die Möglichkeit, mit anderen Regionen zusammenzuarbeiten, sich mit ihnen auszutauschen, zu vernetzen und sich so durch die Erfahrungen und Ideen anderer anregen zu lassen, um die eigene Situation zu verbessern. Ich würde mich riesig freuen, wenn all diese Möglichkeiten noch besser genutzt würden. Wir können und wollen nicht in Brüssel entscheiden, was gut für die schottischen Highlands oder die ägäischen Inseln ist. Was wir dagegen anbieten können, ist Hilfe zur Selbsthilfe. Und das werden wir auch weiterhin tun.

Halten Sie die in Deutschland im Grundgesetz verankerte Forderung einer Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet auf längere Sicht für tragfähig?

Ahner: Die Herstellung von gleichwertigen Lebensbedingungen ist ein großartiges Ziel des Grundgesetzes. Es hat in Deutschland zu enormen Anstrengungen geführt, eine auch geografisch ausgewogene Entwicklung zu erreichen. So war die Entwicklung in den östlichen Bundesländern in den zwei Jahrzehnten nach der Wiedervereinigung für mich sehr eindrucksvoll. Einige Regionen haben sich in diesem Zeitraum zu den wettbewerbsfähigsten Regionen in Europa entwickelt. Ich freue mich, dass unsere Politik dazu beitragen konnte.

Ist das Ziel übertragbar auf die EU?

Ahner: Zumindest indirekt wird es auf europäischer Ebene aufgegriffen. Hier wird es als „harmonische Entwicklung“ und „wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion“ beschrieben. Wir müssen jedoch auch anerkennen, dass Unterschiede zwischen Regionen in Deutschland und Europa immer existiert haben und auch weiterhin existieren werden. Dies hat im Rahmen der Regionalpolitik zu einer starken Konzentration der Fördermittel auf jene Regionen geführt, die in ihrer Entwicklung deutlich zurücklagen, um sie in ihren Entwicklungsanstrengungen zu unterstützen und den notwendigen strukturellen Wandel zu beschleunigen. In den anderen Regionen sollen über die Förderung im Rahmen der Regionalpolitik Anreize gegeben werden, Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung weiter zu stärken, und zwar im Einklang mit den Entwicklungszielen, die sich die EU gesetzt hat.

In Deutschland kocht die Diskussion um eine mögliche Konzentration der Förderung auf Metropolregionen gegenüber einer Förderung in der Fläche immer wieder hoch, zuletzt durch einen Vorschlag des von der bayerischen Staatsregierung eingesetzten Zukunftsrates. Wie ist Ihre Position?

Ahner: Die Diskussion über eine mögliche Konzentration der Förderung auf Metropolregionen scheint mir aus europäischer Sicht kein so heißes Thema zu sein. Prinzipiell sehe ich keinen Widerspruch zwischen der Förderung von städtischen und von ländlichen Räumen. Im Gegenteil: Beides muss zusammenwirken, um erfolgreich zu sein, um territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten.

■ Rainer Münch