

## Regionale Zusammenarbeit zwischen Ems und Dollart: die Euroregion EDR

Student, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Student, T. (1998). Regionale Zusammenarbeit zwischen Ems und Dollart: die Euroregion EDR. *Europa Regional*, 6.1998(4), 12-22. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48373-7>

### Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

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

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

# Regionale Zusammenarbeit zwischen Ems und Dollart: Die Euroregion EDR<sup>1</sup>

THOMAS STUDENT

Die grenzüberschreitende Kooperation in Form sogenannter Euroregionen findet in Wissenschaft und Politik seit einigen Jahren eine zunehmend größere Aufmerksamkeit. Unter Euroregionen werden dabei nationalstaatliche Grenzen überschreitende institutionalisierte Kooperationen benachbarter substaatlicher Gebietskörperschaften mit oder ohne Einschluß nicht-staatlicher Akteure verstanden.<sup>2</sup> Das wiedervereinigte Deutschland ist mittlerweile von einem Ring solcher Euroregionen umgeben. Diese beschränken sich nicht nur auf die Binnengrenzen der Europäischen Union, sie sprengen vielmehr den bislang auf Westeuropa beschränkten Integrationsprozeß durch Kooperationen zwischen EU-Regionen und nicht EU-Regionen, wie beispielsweise in der Euroregion Egrensis (Oberfranken, Oberpfalz, Westsachsen und Westböhmen) oder der Euroregion Neisse (Städte und Gemeinden aus Deutschland, Polen und Tschechien). Unabhängig von der im einzelnen sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Zusammenarbeit (hierzu überblicksartig: GROß/SCHMITT-EGNER), stellen die Euroregionen keine neuen Verwaltungsebenen dar, sie sind lediglich Kooperationen, in denen *„sich die Zusammenarbeit konzentriert“* (GABBE 1997a, S. 8). Vor dem Hintergrund eines scharfen interregionalen Konkurrenzkampfes und spezifischer Probleme an den Binnen- und Außengrenzen der Union, soll mit Hilfe einer Bündelung regionaler Potentiale vor allem die wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Grenzregion gefördert werden. *„Local and regional authorities along the border become aware that their individual efforts will not be very effective. They realise that a co-operative approach would better fit the situation.“* (CAPPELLIN, S. 44)

Im Folgenden werden anhand der Ems Dollart Region, einer Euroregion im nördlichsten deutsch-niederländischen Grenzraum, die Chancen und Defizite einer solchen Strategie aufgezeigt. Können grenzüberschreitende Kooperationen tatsächlich über eine intensiviertere Zusam-

menarbeit einen Beitrag zur internen Entwicklung der zumeist peripheren und rückständigen Grenzregionen leisten? Hierfür müßten sie vor allem in der Lage sein, die in der Regionalökonomie als für die wirtschaftliche Entwicklung besonders wichtig erachteten regionalen Entwicklungspotentiale verstärkt zu mobilisieren. Da sich zudem gezeigt hat, daß sowohl die Ermittlung dieser Potentiale als auch die Anregungen für konkrete Projekte und die Gestaltung geeigneter Maßnahmen zu ihrer Entfaltung nicht von einer nationalstaatlichen oder supranationalen Behörde, sondern nur von den Akteuren vor Ort geleistet werden können, stellt sich zudem die Frage nach deren Handlungsspielräumen. Inwieweit realisieren die regionalen Akteure ihre politischen Vorstellungen, und in welchem Ausmaß sind sie abhängig von übergeordneten politischen Instanzen?

## Die spezifischen Nachteile von Grenzregionen

Obleich die grenzüberschreitenden Kooperationen durch eine weitreichende politische, wirtschaftliche, soziale, historische und kulturelle Heterogenität gekennzeichnet sind, haben sie eines gemeinsam: die besondere Belastung durch spezifische grenzlagenbedingte Nachteile. Im Groben lassen sich sechs solcher Nachteile identifizieren (vgl. zum folgenden vor allem: AGEK, S. 2ff.):

- Grenzregionen liegen häufig geographisch weit von den wichtigsten nationalen politischen und wirtschaftlichen Entscheidungszentren entfernt, da sich Wirtschaft, Verkehr, Kultur und Bevölkerung in der Regel von den Zentren eines Staates zu seinen Grenzen hin abschwächen.
- Viele Grenzregionen sind bedingt durch ihre Randlage bei den innerstaatlichen Verkehrs- und Kommunikationsnetzen und den unzureichenden grenzüberschreitenden Verbindungen durch eine mangelhafte Infrastrukturausstattung gekennzeichnet. Diese jahrzehntelange Vernachlässigung hat häufig

auch nach einer etwaigen Verbesserung noch negative Folgewirkungen.

- Eng damit zusammenhängend sind zahlreiche Grenzregionen von den kommerziellen Zentren und ihrem natürlichen Hinterland getrennt, mit der Folge zum Teil gravierender Verzerrungen in der Handels- und Dienstleistungsstruktur. Den kleinen und mittleren Unternehmen fehlen beispielsweise nicht selten die historisch gewachsenen grenzüberschreitenden Zuliefer- und Absatzmärkte.
- Die Kommunikation über die nationalen Grenzen hinweg wird außerdem durch verschiedene Rechts-, Verwaltungs- und Sozialsysteme sowie durch unterschiedliche Sprachen und kulturelle Traditionen beiderseits der nationalen Grenzen erschwert.
- Daneben verfügen die Grenzregionen in der Regel über eine niedrigere Produktivität in der Landwirtschaft, ein relativ niedriges wirtschaftliches Leistungsniveau, wenig Bodenschätze, einseitige Wirtschaftsstrukturen (Textil, Kohle, Stahl usw.) und einen schwachen Dienstleistungssektor.
- Und schließlich sind in den grenznahen Gebieten häufig Industrien wie Chemiefabriken, Kernkraftwerke und Abfallbeseitigungsanlagen angesiedelt, die erhebliche Umweltbelastungen verursachen.

Die europäischen Grenzregionen sind von allen diesen Problemen nicht in gleicher Weise betroffen. Ebenso wie einige Regionen mehr oder weniger unter den grenzlagenbedingten Nachteilen leiden und nicht alle diese Nachteile in jeder Grenzregion anzutreffen sind, gibt es auch im

<sup>1</sup> Der Beitrag basiert auf der vom Verfasser angefertigten Dissertation *„Grenzüberschreitende Kooperation in der Europäischen Union. Die Ems Dollart Region und die Neue Hanse Interregio“*, die voraussichtlich 1999 in der *„Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung“* (Nomos-Verlagsgesellschaft Baden-Baden) erscheinen wird.

<sup>2</sup> Ergänzend hierzu können nationalstaatliche Grenzen überschreitende institutionalisierte Kooperationen nicht-benachbarter Gebietskörperschaften als *„interregionale Kooperationen“* bezeichnet werden.

Binnenland, fern der Grenzen, vereinzelt Regionen mit ähnlichen Problemen. Festzuhalten bleibt indes, daß insbesondere die Grenzregionen durch eine Konzentration spezifisch grenzlagenbedingter Nachteile in ihren Entwicklungschancen zum Teil erheblich eingeschränkt sind und häufig einen Entwicklungsrückstand in der Form ausweisen, daß sie *“im Durchschnitt ein niedrigeres Pro-Kopf-Einkommen und höhere Arbeitslosenquoten zu verzeichnen haben als die übrigen Regionen in dem betreffenden Land”* (Europäische Kommission 1991, S. 169).

Zu diesen grenzlagenbedingten Nachteilen treten Probleme und Schwierigkeiten, die aus einer unzureichenden Harmonisierung innerhalb der EU resultieren und sich *“an den Binnen- und Außengrenzen wie in einem Brennglas”* (GABBE 1995, S. 141) spiegeln. Unterschiedliche gesetzliche Grundlagen, beispielsweise in der Steuer- und Sozialgesetzgebung, den Raumordnungs- und Planungsgesetzen sowie dem Umwelt- und Abfallrecht, aber auch die auseinanderdriftenden Arbeitsmärkte, Lohnstrukturen und Sozialsysteme wirken sich insbesondere an den Grenzen nachteilig aus (AGEG, S. 4). Im letzten Jahrzehnt ist die europäische Integration allerdings weit vorangeschritten, und das Binnenmarktprojekt hatte eine Öffnung der Grenzen für Personen, Waren, Güter und Dienstleistungen zur Folge, was eine partielle Relativierung grenzlagenbedingter Nachteile zur Folge hatte. *“Border areas are allowed to turn their faces toward their foreign neighbours again; regions once mutilated by artificial barriers are enabled to function as a whole again as they did until recently since ancient times.”* (WOLTERS, S. 414). Für zahlreiche Regionen an den Binnen- und Außengrenzen bedeuten die Freiheiten des Binnenmarktes zahlreiche Vorteile: Die Beseitigung der Handelsschranken im Waren- und Dienstleistungsverkehr erleichtert die Ausdehnung wirtschaftlicher Einzugsgebiete über die nationalen Grenzen hinaus, und aus der Freizügigkeit der Arbeitnehmer resultieren neue grenzübergreifende Arbeitsmarktregionen. Grenzräume wie Aachen und Karlsruhe, die über besondere Technologie- und Wissenschaftspotentiale verfügen, oder auch die überregionalen Distributionsräume an den deutschen Grenzen zu den Niederlanden, Belgien und Frankreich (etwa am Niederrhein oder im Raum Freiburg) konnten aus ihrer nationalen Randlage in eine europäische Zentrallage rücken (ACHE 1990).

Von den Veränderungen durch den Binnenmarkt profitieren indes nicht alle Regionen gleichermaßen. Während für alt-industrialisierte Grenzregionen wie das Saarland oder ländliche Räume wie das Emsland der gemeinsame Markt keine nennenswerten Vorteile bedeutete (ACHE 1990, S. 20), ging die fortschreitende europäische Integration für die Regionen an den EU-Außengrenzen sogar zum Teil mit Nachteilen einher (MANTHEY, S. 33). Durch die Zunahme der wirtschaftlichen Konzentration in den fortgeschrittenen Regionen vergrößerte sich hier die Isolierung von den Zentren des wirtschaftlichen Geschehens. Besonderen Belastungen sind in diesem Zusammenhang die Regionen an den östlichen und südlichen Außengrenzen der Union ausgesetzt. Sie dienen zum einen als *“wirtschaftliche Transitzone, in denen graue und schwarze Märkte blühen”* und sind außerdem, neben den internationalen Flughäfen, die *“potentiellen Tore (‘gateways’) für die auch in Zukunft zu erwartenden Migrationsströme aus Ost- und Südeuropa oder aus Nordafrika”* (KUNZMANN, S. 44). Die bereits im Jahre 1940 von August LÖSCH formulierte These von der Grenzöde, nach der die innergemeinschaftlichen Grenzen durch einen Binnenmarkt ihren integrationshemmenden Charakter verlieren, während die peripheren Regionen an den Außengrenzen diese Eigenschaft behalten, scheint sich damit weitgehend zu bestätigen.

#### **Das INTERREG-Programm der EU**

Ogleich die ersten Euroregionen bereits in den späten 50er Jahren gegründet wurden und Mitte der 70er Jahre schon etwa 30 organisierte Grenzregionen gezählt wurden (MALCHUS 1996, S. 29), bewirkte erst die finanzielle Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit durch die europäische Regionalpolitik mit Einführung des INTERREG-Programms seit 1990/91 eine umfassende Kooperation an fast allen Binnen- und Außengrenzen der Gemeinschaft (Abb. 1).

Dieses Programm wurde entwickelt, nachdem die Probleme der Grenzregionen im “Dritten Periodischen Bericht der Kommission über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft” von der Kommission dargestellt und sowohl der Beratende Ausschuß als auch die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) angehört wurden. Die INTERREG-Initiative verfolgt aus Sicht der Kommission

drei Ziele: *“to help the internal border regions of the Community to tackle the problems of economic underdevelopment associated with their border status, and especially with the transition to the single market; to encourage cross-border co-operative actions between the internal border regions; to prepare the external border regions of the Community for their new role at the edge of the single market”* (MILLAN, in: European Commission 1994, S. 21).

Das INTERREG-Programm stellt insofern ein Novum dar, als die Kommission die Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung einzelner Programme aufforderte, die Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der Grenze betreffen. Zu diesem Zweck sollten die beteiligten Staaten eine gemeinsame Institution sowie einen Begleitausschuß benennen, die auf beiden Seiten der Grenze die Verantwortung für alle Projekte tragen und die finanzielle Abwicklung übernehmen. Die Kommission wollte damit gezielt die Einrichtung und den Ausbau von grenzüberschreitenden Kooperationen und besonders die Schaffung institutioneller und administrativer Strukturen für eine gemeinsame Planung und Durchführung der Programme fördern. Die Akquirierung von Fördermitteln wird von der Erstellung grenzüberschreitender Entwicklungs- und Handlungskonzepte abhängig gemacht, die einem von der EU vorgegebenen Schema entsprechen und in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften entwickelt werden müssen.

Die Kommission bewertet die Konzepte hinsichtlich der *“Existenz einer kohärenten Strategie für die betreffende grenzübergreifende Einheit, die mit einer geeigneten Kombination von Strukturmaßnahmen und Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen einhergeht”*; im Fall der internen Grenzgebiete der *“voraussichtliche(n) Auswirkung der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Entwicklung beiderseits der Grenze”*; im Fall der externen Grenzgebiete des Beitrags *“zur Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit in möglichst vielen Bereichen”*; *“des zusätzlichen Charakters des Finanzierungsbeitrags der Gemeinschaft und der nationalen und regionalen Beiträge”* sowie der *“voraussichtliche(n) Effizienz des Verfahrens für die Durchführung, Begleitung und Bewertung”* (Europäische Kommission 1994, S. 16f.).

# Europa INTERREG – Programme 1997



Abb. 1: Das INTERREG-Programm der EG  
Quelle: Commission of the European Communities

Innerhalb des INTERREG-Programms sind nahezu alle wirtschaftlich bedeutsamen Maßnahmen förderungswürdig, „insbesondere gemeinsame Entwicklungspläne, Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen, Fremdenverkehr, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze, vorbeugender Umweltschutz, Beseitigung von Umweltschäden, ländliche Entwicklung, Ausbildung und Beschäftigung“ (Kommission

der europäischen Gemeinschaften, S. 3). Das INTERREG-Programm ist allerdings vor allem eine Hilfe zur Selbsthilfe für die Grenzregionen, da die Kommission nur dann eine finanzielle Unterstützung gewährt, wenn die Regionen bereit sind, eigene Ressourcen für die Zusammenarbeit einzusetzen. Im Rahmen von INTERREG I stellte die EG ca. 915 Mio. ECU für den Zeitraum 1990-1993 aus den

Strukturfonds	Finanzmittel (in Mio. ECU)
EFRE (Ziel 1-, 2- und -5b-Gebiete)	824
ESF	30
EAGFL	61

Tabelle 1: INTERREG-Finanzmittel aus den Strukturfonds

Quelle: SCHABHÜSER, S. 662

Initiative	Insgesamt	Ziel 1
INTERREG/ REGEN	2,9	2,3
LEADER	1,4	0,9
REGIS	0,6	0,6
Beschäftigung (NOW, HORIZON, YOUTHSTART)	1,4	0,8
ADAPT	1,4	0,4
RECHAR	0,4	0,1
RESIDER	0,5	0,1
KONVER	0,5	0,2
RETEX	0,5	0,4
Textil- und Bekleidungsindustrie in Portugal	0,4	0,4
KMU	1,0	0,8
URBAN	0,6	0,4
PESCA	0,3	0,1
Reserve	1,6	0,8
Insgesamt	13,5	8,3

Tab. 2: Gemeinschaftsinitiativen im Zeitraum 1994-1999 (in Mrd. ECU zu Preisen von 1994)

Quelle: Europäische Kommission 1994, S. 8

Mitteln der Strukturfonds bereit, die sich folgendermaßen aufgliedern (Tab. 1).

Die EU leistete damit einen wesentlichen Beitrag für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, der sich nicht zuletzt am sprunghaften Anstieg der politisch-planerischen grenzüberschreitenden Aktivitäten seit 1990 ablesen läßt. Auf dem Edinburgher Gipfel der Staats- und Regierungschefs wurden fast alle Gemeinschaftsinitiativen der Kommission kritisch bewertet und lediglich das INTERREG-Programm als vorbildlich herausgestellt (GABBE 1995, S. 149). Folgerichtig entschied man sich, dieser Initiative in Zukunft ein besonderes Gewicht zu geben. Das Nachfolgeprogramm INTERREG II besteht im Gegensatz zu seinem Vorläufer aus zwei getrennten Teilen, da es die Funktionen von INTERREG I und REGEN zusammenfaßt.<sup>3</sup> Inhaltlich wird INTERREG I im wesentlichen fortgesetzt und lediglich durch einige neue Maßnahmen wie die Zusammenarbeit in den Bereichen Bildung und Kultur, Sondermaßnahmen bei unterschiedlichen Sprachen, Verwaltungsverfahren und Rechtssystemen sowie die Durchführung grenzüberschreitender Raumplanung und die Entwicklung des Städtesystems in Grenzregionen ergänzt (Europäische Kommission 1994, S. 38). Daneben wird in INTERREG II auch die "Technische Hilfe durch die Kommission" finanziell unterstützt, um den Regionen eine Hilfestellung bei der Vorbereitung und Durchführung von Programmen, beim Informations- und Erfahrungsaustausch sowie bei der Organisation von Zusammenkünften zu geben. Bei der Beurteilung der Pro-

grammqualität – gleichsam als Maßstab für die Finanzierung durch die Gemeinschaft – wird im Gegensatz zu INTERREG I auch "der Grad der Beteiligung der regionalen und lokalen Behörden an der Durchführung der Programme" (Europäische Kommission 1994, S. 40) berücksichtigt. Die Kommission möchte folglich auch über INTERREG eine stärkere Mobilisierung und Einbindung der subnationalen Akteure erreichen. Für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind innerhalb von INTERREG II für den Zeitraum 1994-1999 ca. 2,4 Mrd. ECU vorgesehen, davon 1,8 Mrd. für die Ziel-1-Regionen. Damit wurde INTERREG II nicht nur gegenüber seinem Vorläufer kräftig aufgestockt, es stellt auch die finanziell bestausgestattete Gemeinschaftsinitiative dar (Tab. 2).

### Die nördlichste deutsch-niederländische Euroregion

Ganz im Norden der deutsch-niederländischen Grenze, von den Ostfriesischen Inseln bis hinunter zur Lingener Höhe nördlich von Rheine, erstreckt sich die Ems Dollart Region (EDR) (Abb. 2).

Mit einer Fläche von 11 310 km<sup>2</sup>, je zur Hälfte auf deutschem und niederländischem Gebiet, ist sie mehr als viermal so groß wie das Saarland und etwa halb so groß wie Hessen. Auf dieser verhältnismäßig großen Fläche leben allerdings lediglich 1,7 Millionen Einwohner, was in etwa der Bevölkerungszahl Hamburgs entspricht. Die EDR ist damit flächenmäßig die größte der fünf deutsch-niederländischen Grenzregionen und gleichzeitig die mit den wenigsten Einwohnern (Tab. 3).

Euroregion	Einwohner
Ems Dollart Region	1,7 Mio.
Rhein-Maas-Nord	1,8 Mio.
EUREGIO	1,9 Mio.
Rhein-Waal	2,6 Mio.
Maas-Rhein	3,7 Mio.

Tab. 3: Die deutsch-niederländischen Euroregionen

Quelle: GROß / SCHMITT-EGNER, S. 47ff.

Dementsprechend gering ist auch ihre Bevölkerungsdichte mit unter 148 Einwohnern/km<sup>2</sup>, gegenüber einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 225 Einwohner/km<sup>2</sup> in Deutschland und 367 Einwohner/km<sup>2</sup> in den Niederlanden.

Die Fläche der EDR setzt sich aus den sie konstituierenden Gebietskörperschaften zusammen, wozu 49 Gemeinden, 15 Samtgemeinden, 12 Städte, 4 Landkreise und 3 WGR-Regionen<sup>4</sup> gehören (Tab. 4).

Gebiet	Einwohner
niederländische EDR	1.012.875
Provinz Groningen	558.011
Provinz Drenthe	454.864
deutsche EDR	723.148
Landkreis Aurich	178.391
Landkreis Emsland	286.282
Landkreis Leer	152.063
Landkreis Wittmund	54.607
Emden, Stadt	51.805
EDR	1.736.023

Tab. 4: Bevölkerung in der EDR 1994

Quelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistisch jaarboek voor het Norden

Im Gegensatz zu vielen anderen Grenzregionen umfaßt das Spektrum der EDR-Mitglieder neben den kommunalen Akteuren weitere wichtige Organisationen der Region: zwei Industrie- und Handelskammern, eine Handwerkskammer, zwei Kamers van Koophandel en Fabrie-

<sup>3</sup> Die Initiative Regen wurde ebenfalls 1990 gestartet und sollte zur Fertigstellung einiger fehlender Verbindungen des transeuropäischen Energietransport- und Versorgungsnetzes in den Ziel-1-Regionen beitragen. (Europäische Kommission 1994, S. 16)

<sup>4</sup> Die niederländischen WGR-Regionen beruhen auf dem Gesetz über gemeinschaftliche Regelungen ("Wet gemeenschappelijke regelingen", WGR) und beinhalten eine gebietskörperschaftliche Zusammenarbeit auf kooperativer Basis zwischen Gemeinden, zwischen Provinzen und zwischen Gemeinden und Provinzen. Die Provinzen haben ihr Gebiet in WGR-Zusammenarbeitsgebiete aufgeteilt (in denen sie weisungsbefugt sind) und dort Kommunalverbände stimuliert. Die zentralen Reichsbehörden haben bestimmte Aufgaben an diese Kommunalverbände delegiert (z. B. Vollzug kommunaler Umweltaufgaben, Rettungsdienstzentralen). Daneben haben die WGR-Gebiete bestimmte Aufgaben von den Gemeinden übernommen (z. B. gemeinsamer Gesundheitsdienst) (HESSE/KLEINFELD, S. 137ff.).



Abb. 2: Die EDR im deutsch-niederländischen Grenzgebiet  
 Quelle: Commission of the European Communities

ken sowie die kulturelle Einrichtung Ostfriesische Landschaft. Ende 1996 zählten damit 89 öffentlich-rechtliche Einrichtungen zu diesem grenzüberschreitenden Kooperationsverband. In den Anfangsjahren umfaßte die EDR ebenfalls den Landkreis Ammerland und Teile des Landkreises Cloppenburg, nicht jedoch den Altkreis Lingen, da sich der Gebietszuschnitt an der Einstufung als nationales Fördergebiet orientierte (NEEF, S. 68). Später wurde die Erweiterung der EDR um die Landkreise Friesland, Ammerland, Cloppenburg, Vechta und Osnabrück, die Städte Wilhelmshaven, Oldenburg und Osnabrück sowie die niederländische Provinz Friesland und Teile von Overijssel immer wieder im Zusammenhang mit der Abgrenzung der europäischen Fördergebietskulisse diskutiert. Die EDR hat sich allerdings, ebenso wie die EU gegen eine Ausweitung ausgesprochen, da man eine Schwächung der Zusammenarbeit befürchtete. Statt dessen praktiziert sie eine punktuelle Zusammenarbeit mit den angrenzenden Körperschaften und Einrichtungen, ohne daß diesen Gebieten jedoch ein eigenes Antragsrecht für Projekte zugestanden wird (KOLCK, S. 167).

Die Ursprünge der Ems Dollart Region reichen bis in die 50er und 60er Jahre zurück. Zunächst waren es die Wirtschaftskammern beiderseits der Grenze, die mit Blick auf eine im Krieg zerstörte Infrastruktur und brachliegende grenzüberschreitende Beziehungen die deutsch-niederländischen Kontakte in der Region verstärken wollten. Gemeinsam mit Studenten und Mitarbeitern der Reichsuniversität Groningen, die sich als Mitglieder der Europäischen Bewegung einer vertieften Integration Europas verpflichtet fühlten, veran-

stalteten die Kammern in den 60er und 70er Jahren zwei Seminare, aus denen zunächst die "Arbeitsgruppe Euregionord" hervorging. Mit Hilfe dieser regelmäßig tagenden Arbeitsgruppe sollten der Informationsaustausch im nördlichen deutsch-niederländischen Grenzgebiet verbessert, Gespräche zwischen den Verwaltungen initiiert, Tagungen und Kongresse organisiert und die grenzüberschrei-

tende Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden (NEEF, S. 67).

Nachdem die Arbeitsgruppe bereits zu Beginn der 70er Jahre vergeblich versucht hatte, ihrer Zusammenarbeit eine institutionalisierte Form zu geben, gelang ihr dies schließlich am 28. Februar 1977 durch die Gründung der Ems Dollart Region. Während sich die Zusammenarbeit der ausschließlich kommunalen Mitglieder in der EUREGIO, dem Prototyp einer grenzüberschreitenden Kooperation in Europa, auf öffentlich-rechtlicher (nationaler) Grundlage vollzieht (GABBE 1992, S. 179), wählte man für die EDR zunächst eine privatrechtliche Lösung: Sieben deutsche und elf niederländische Körperschaften und Einrichtungen gründeten auf deutscher Seite den eingetragenen Verein Ems Dollart Region mit Sitz in Leer und auf niederländischer Seite die Stichting Eems-Dollard-Region mit Sitz in Wedde. Da sowohl die niederländische Stichting Mitglied des deutschen Vereins war, als auch die einzelnen Vereinsmitglieder der Stichting beitraten, bildeten sie zusammen eine organisatorische Einheit, die EDR (Abb. 3).

Eine gemeinsame grenzüberschreitende Rechtspersönlichkeit war damit anfangs nicht vorhanden. Erst das am 23. Mai 1991 durch die deutschen Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, dem Königreich der Niederlande sowie der Bundesrepublik Deutschland auf Schloß Anholt abgeschlossene Rahmenabkommen (BGBl.1993 II, S. 463) eröffnete auch für die EDR die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden öffentlich-rechtlichen Basis. Im Jahre 1995 faßte die EDR-Mitgliederversammlung schließlich den

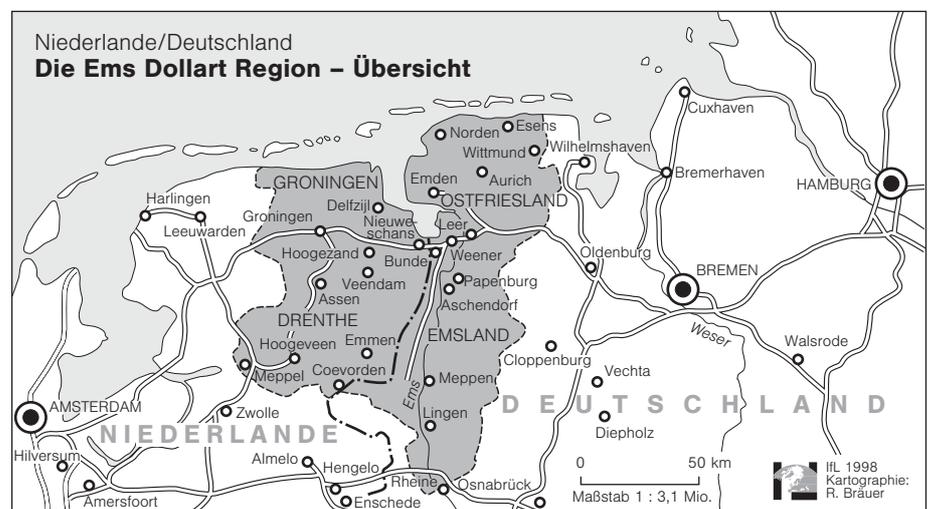


Abb. 3: Die Ems Dollart Region  
 Quelle: Eems Dollart Regio

Beschluß, die alten Rechtspersonen Stichting und Verein aufzulösen und eine neue öffentlich-rechtliche Körperschaft zu gründen. Als Rechtsform entschied man sich für den deutschen Zweckverband, nach dem niederländischem Recht eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Rahmen des Gesetzes zu Gemeinschaftsregelungen. *“Hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung, insbesondere bezüglich öffentlicher Aufgaben und Befugnisse eignet sich diese Kooperationsform am besten. Der Zweckverband trägt zur Beständigkeit der Kooperation bei, die darüber hinaus effektiver und verbindlicher gestaltet werden kann. Diese Grundlage bietet auch bessere Garantien für eine demokratische Kontrolle und die Öffentlichkeit der Zusammenarbeit.”* (Grenzenlos, 1995/4, S. 2). Nach einem Beschluß aus dem Jahre 1995 mußten sich alle EDR-Mitglieder einzeln für oder gegen eine Teilnahme an der “neuen” EDR entscheiden und die Satzung mußte durch die Aufsichtsbehörde (Bezirksregierung Weser-Ems) genehmigt werden. Durch dieses komplizierte Verfahren verzögerte sich das Inkrafttreten des Zweckverbandes EDR bis Januar 1998.

#### Die Organisationsstruktur der Ems Dollart Region

Die EDR besteht zunächst einmal aus der Mitgliederversammlung, in der jedes Mitglied unabhängig von Größe und Art einen Vertreter entsendet, und dem von der Mitgliederversammlung gewählten Vorstand, der sich aus zunächst je fünf, seit 1988 aus zwölf deutschen und niederländischen Vertretern zusammensetzt. Der gesamte Vorstand fungiert als Dienstvorgesetzter für alle Mitarbeiter, wobei der Vorsitzende des Vorstandes und sein Stellvertreter unterschiedlicher Nationalität sein müssen und ihre Position im Zweijahresrhythmus wechseln.

Die Arbeit des Vorstandes wird auf drei unterschiedlichen Feldern durch Ausschüsse bzw. Koordinatoren unterstützt (Abb. 4). Im Bereich Wirtschaft, Verkehr und Infrastruktur setzt sich ein Wirtschafts- und Verkehrsausschuß bei der EU *“für mehr Verständnis und eine größere Aufmerksamkeit für das EDR-Gebiet ein”* (Ems Dollart Region: Jahresbericht 1993-1994, S. 8). Er stimuliert vor allem Vorhaben im Bereich Raumordnung, Umwelt, Straßenbau, Grenzübergänge, Zolleinrichtungen, industrielle Entwicklung und Berufsausbildung. Diesem Ausschuß gehören neben Vertretern



Abb. 4: Organisationschema der Ems Dollart Region

Quelle: Ems Dollart Region, Jahresbericht 1995-1996, S. 6.

der Mitglieder auch Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter an. Konkret war dies in den letzten Jahren ein Vertreter des Interregionalen Gewerkschaftsrates WENN (Weser-Ems/ Noord-Nederland), einer Dachorganisation von Gewerkschaftsverbänden aus dem Norden der Niederlande und Nordwestdeutschland<sup>5</sup> und auf Arbeitgeberseite ein Vertreter vom Werkgeversvereniging Noord (VNO/NCW) sowie ein Vertreter des Arbeitgeberverbandes Ostfriesland und Papenburg (Ems Dollart Region: Jahresbericht 1995/96, S. 28). Daneben unterstützte bis 1991 ein Jugend- und Sportausschuß den Vorstand mit dem Ziel, *“die Jugend auf beiden Seiten der Landesgrenze zusammenzubringen”* (Ems Dollart Region: Jahresbericht 1993-1994, S. 8). Dieser Ausschuß setzte seine Arbeit allerdings nicht weiter fort, da einerseits die Interessen auf beiden Seiten der Grenze in diesem Bereich zu unterschiedlich waren und andererseits auch die Aufgaben und Zuständigkeiten der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zwischen den Niederlanden und Deutschland sehr stark differieren. Die mit dem Jugend- und

Sportausschuß verbundene Arbeitsgruppe Grenzsportverkehr – zuständig für die Stimulierung grenzüberschreitender Sportbegegnungen, für die Anwerbung von Sponsoren und den Informationsfluß im Bereich Sportaustausch – arbeitet indes weiter. Schließlich wird der Vorstand durch die sogenannten Kulturkoordinatoren, deren Mitwirkung an kultur-touristischen Projekten allerdings auf den Bereich Kulturtourismus beschränkt ist, sowie durch die den Austausch von Schülern und Lehrern fördernde Arbeitsgruppe Unterricht unterstützt (Ems Dollart Region: Jahresbericht 1995-1996, S. 9).

Erst 1980 wurde für die laufenden Geschäfte ein eigenständiges Sekretariat eingerichtet, das vor allem den ehrenamt-

<sup>5</sup> Der Interregionale Gewerkschaftsrat WENN-Region wurde bereits 1979 vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB), der Christelijk Nederlandse Vakvereniging (CNV) sowie der Federatie Nederlandse Vakcentrallen (FNV) gegründet und beschäftigt sich insbesondere mit der Wirtschafts- und Strukturpolitik sowie ökologischen Problemen in der Grenzregion. Seit seiner Gründung hat der Gewerkschaftsrat mehrmals im Jahr Fachtagungen und Sekretärstreffen organisiert, um zu bestimmten Fragen gemeinsame Gewerkschaftspositionen zu erarbeiten.

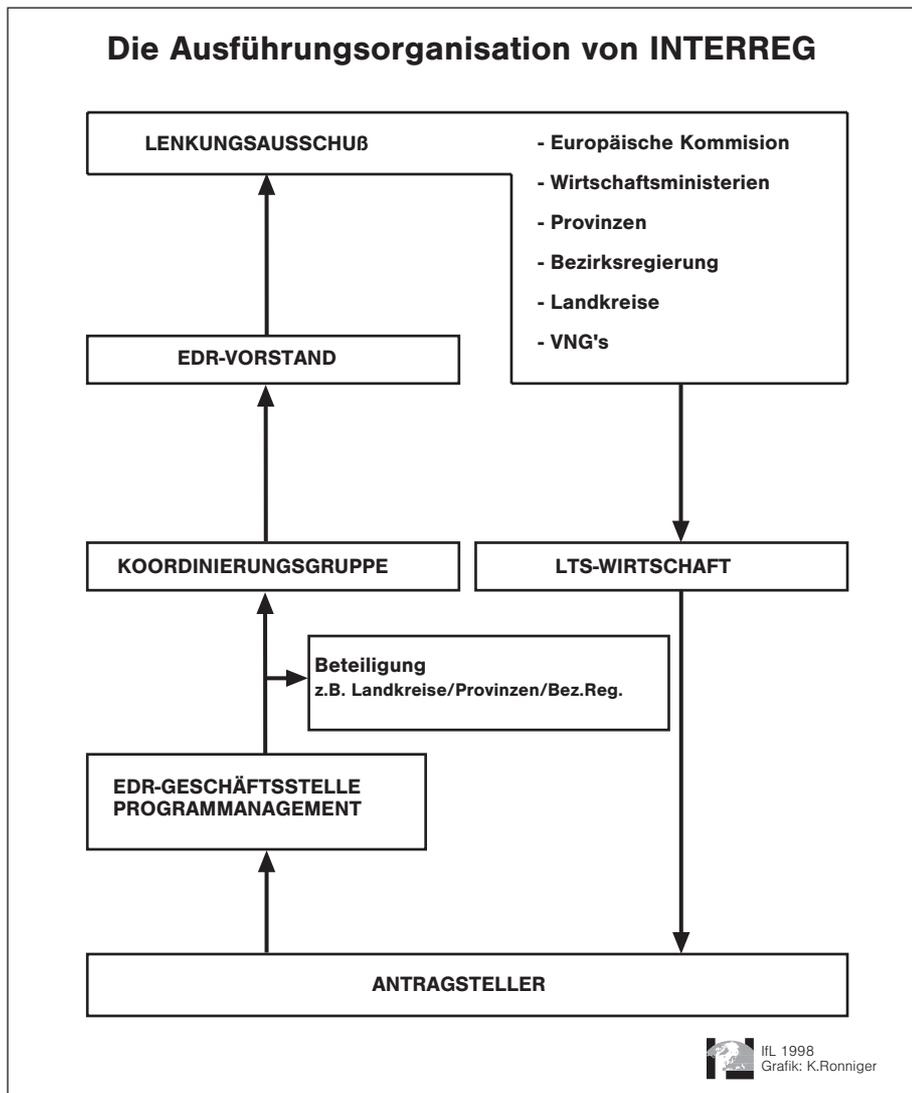


Abb. 5: Ausführungsorganisation INTERREG  
Quelle: Ems Dollart Region, Jahresbericht 1995-1996, S. 12.

lich tätigen Vorstand in seiner Arbeit entlastete. Zunächst stellten der Streekraad Oost-Groningen und der Landkreis Leer Verwaltungskräfte zur Verfügung, die allerdings nicht zusammengeführt wurden, sondern weiterhin in Leer bzw. Wedde tätig waren. Die EDR verfügte damit zunächst über ein zweigeteiltes Sekretariat ohne eigene Mitarbeiter. Noch in den 80er Jahren wurden jedoch ein Geschäftsführer sowie zunächst zwei Mitarbeiter eingestellt und 1993 schließlich die beiden Sekretariate in Wedde und Leer in ein gemeinsames Sekretariat in Nieuweschans zusammengeführt. Zu dessen Aufgaben gehören neben der Unterstützung des Vorstands, der Ausschüsse und Arbeitsgruppen vor allem die Kontaktpflege zu den EDR-Mitgliedern, dem Vorstand und unterschiedlichen Behörden sowie die Betreuung der verschiedenen Projekte und die Öffentlichkeitsarbeit. Seit Ende der 80er Jahre übernimmt das Sekretariat zudem die Abwicklung

der im Rahmen des INTERREG-Programms finanzierten Projekte, für dessen Initiierung, Koordinierung, Begleitung und Abwicklung, wie in fast allen anderen Grenzregios auch, eine dreiteilige Ausführungsorganisation zusätzlich zum bisherigen Sekretariat installiert wurde (Ems Dollart Region: Jahresbericht 1993-94, S. 10f.) (Abb. 5).

- Die Koordinierungsgruppe INTERREG besteht aus je einem Vertreter der Provinzen Groningen und Drenthe, zwei Vertretern des deutschen Teilgebietes sowie je einem Vertreter der Bezirksregierung Weser-Ems und des ISP-Sekretariats<sup>6</sup>. Ihre Aufgabe besteht in einer ersten Beurteilung der vom Projektmanagement (siehe unten) vorgelegten Projektvorschläge, der Vorbereitung der Sitzungen des Lenkungsausschusses (siehe unten) und der Überarbeitung von zurückgewiesenen Projektanträgen.
- Der Lenkungsausschuss INTERREG

beurteilt die einzelnen Projektanträge hinsichtlich einer einheitlichen Ausführung, beschließt den Einsatz von INTERREG-Mitteln, gibt Empfehlungen hinsichtlich der benötigten Kofinanzierungsmittel und genehmigt Änderungen an bereits bewilligten Projekten. Dieser Ausschuss setzt sich neben den EDR-Mitgliedern vor allem aus Vertretern der EU, dem niederländischen und deutschen Wirtschaftsministerium, der LTS-Wirtschaft<sup>7</sup>, dem ISP-Sekretariat, der Bezirksregierung Weser-Ems sowie den Provinzen Groningen und Drenthe zusammen. Die mittelzuweisenden Ebenen sind damit im Lenkungsausschuss mit Sitz und Stimme vertreten.

- Das Projektmanagement INTERREG ist schließlich für die Akquirierung und Entwicklung von Projektvorschlägen, die Beratung von Projektträgern bezüglich der Kofinanzierung, für die Prüfung der Projektfinanzierung, die Sekretariatsführung des Lenkungsausschusses, der Koordinierungsgruppe und anderer Arbeitsgruppen, die Unterhaltung von Kontakten zur LTS-Wirtschaft, die Anfertigung von Zwischenberichten sowie die Beziehungen zu fremden Grenzregionen, der Europäischen Kommission und den nationalen Stellen zuständig.

Innerhalb der Ausführungsorganisation INTERREG bereitet die Koordinierungsgruppe die Projektauswahl für Vorstand und Lenkungsausschuss vor. Nachdem letztere über die von der EDR unterstützten Projekte entschieden haben, werden sie durch das Projektmanagement bzw. den antragstellenden Projektträgern (Mitgliedsgemeinde, Kammern usw.) umgesetzt.

#### Finanzierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

Die EDR finanziert ihren eigenen Haushalt, zu dem auf der Ausgabenseite die Gehälter der 9 Mitarbeiter, laufende Kosten für das Bürogebäude in Nieuweschans, Verwaltungskosten, Vorstandskosten, Mittel für Öffentlichkeitsarbeit

<sup>6</sup> Die nördlichen Provinzen der Niederlande erhalten vom Reich finanzielle Mittel für die regionale Wirtschaftsförderung aus dem sogenannten Integralen Strukturplan ("Integraal Structuur Plan", ISP). Da der ISP die Kofinanzierung der EU-Mittel auf niederländischer Seite übernimmt, ist sein Sekretariat in der Koordinierungsgruppe INTERREG vertreten.

<sup>7</sup> Die LTS-Wirtschaft (Niedersächsische Landesstelle für Wirtschaftsförderung - Norddeutsche Landesbank Giro Hannover) ist für die finanzielle Abwicklung des INTERREG-Programms zuständig.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Mitgliedsbeiträge:</b>						
Niederländische Gemeinden	48.577	74.651	73.795	80.976	92.447	100.045
Deutsche Gemeinden	60.334	95.068	95.323	110.825	126.765	136.512
<b>Strukturelle Beiträge:</b>						
Wirtschaftsministerium NL	50.000	50.000	50.000	50.000	49.000	48.500
Provinz Groningen	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Provinz Drenthe	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Land Niedersachsen	75.000	75.000	*65000	**29000	50.000	50.000

\* 1993 wurde der Zuschuß durch eine Haushaltssperre auf 65 000 begrenzt, die restlichen 10 000 DM wurden erst 1994 bewilligt.

\*\* Aufgrund des Haushaltsdefizits des Landes wurde der Zuschuß für Projekte auf 19 000 DM abgesenkt. Hinzu kamen noch 10 000 DM von 1993.

Tab. 5: Mitgliedsbeiträge und strukturelle Beiträge der EDR (Niederlande in NLG, Deutschland in DM)

Quelle: Jahresberichte der EDR

und Werbung sowie die Finanzierung eigener Projekte zählen, zu einem Teil aus den Beiträgen ihrer Mitglieder – die Gemeinden müssen für jeden Einwohner einen bestimmten Betrag<sup>8</sup> und die übrigen Mitglieder Festbeträge<sup>9</sup> leisten. Daneben erhält die EDR sogenannte strukturelle Beiträge vom niederländischen Wirtschaftsministerium<sup>10</sup>, den Provinzen Groningen und Drenthe sowie dem Land Niedersachsen (Tab. 5).

Bei der Finanzierung der konkreten Projekte hat die EU eine entscheidende Bedeutung. Besonders nach der Präsentation des dritten GAP im Jahr 1989 ist die Zahl der vom Europäischen Regionalfonds mitfinanzierten Projekte stark gestiegen: wurden 1989 noch 8 Projekte mit ca. 800 000 DM bezuschußt, so wird sich dieser Betrag im Zeitraum 1994-99 auf ca. 43 Mio. DM erhöhen (Tab. 6).

Damit die EDR durch die zunehmenden Förderbeiträge mit der finanziellen Abwicklung und insbesondere mit der Überwachung der Projektfinanzierung nicht überfordert wird, wurden diese bereits 1992 dem Land Niedersachsen übertragen. Das Land hat wiederum die Niedersächsische Landestreuhandstelle für Wirtschaftsförderung (LTS-Wirtschaft) mit der Auszahlung der Mittel, dem formalen Bewilligungsverfahren bei INTERREG-Projekten, der regelmäßigen Information und der nachträglichen Kontrolle über die verwendeten Mittel beauftragt. Die für die europäischen Fördermittel notwendige Kofinanzierung erfolgt zum Teil aus eigenen Einnahmen der EDR und zu einem größeren Teil aus nationalen Förderprogrammen und Beiträgen anderer Einrichtungen und Organisationen. In den nördlichen Niederlanden ist hierfür vor

Jahr		Projekte	Förderbeitrag
1989	(GAP/DER)	8 GAP-Projekte	ca. 800.000
1990/91	(GAP/DER)	16 GAP-Projekte	ca. 2.300.000
1991-93	(INTERREG I)	60 Interreg-Projekte	ca. 24.000.000
1994-99	(INTERREG II)		ca. 43.000.000

Tab. 6: Förderbeiträge der EU (in DM)

Quelle: Ems Dollart Region, INTERREG II, S. 14

Themenschwerpunkt	Projekte	Gesamtkosten (in Mio. ECU)	Förderbetrag (in Mio. ECU)
Netzwerkbildung	11	7,347	2,637
Verkehr	7	3,107	1,071
Tourismus	21	12,892	5,110
Arbeitsmarkt	13	5,741	2,144
Umwelt	3	1,179	0,565
Technologietransfer	2	0,748	0,243
Projektmanagement	3	0,918	0,454
Summe	60	31,933	12,225

Tab. 7: Übersicht der durchgeführten Projekte im Rahmen von INTERREG I

Quelle: Ems Dollart Region, Jahresbericht 1995-1996, S. 13

allem der vom Reich finanzierte "Integral Structuur Plan" (ISP) zuständig, durch den die niederländischen Partner sehr schnell und unkompliziert an nationale Fördergelder gelangen können. Auf deutscher Seite fehlt ein dem ISP vergleichbares Finanzierungsinstrument, und Niedersachsen hat auch keinen speziellen Finanztopf für EDR-Projekte. Die Finanzierung von Projekten durch das Land erfolgt deshalb aus den verschiedensten Ressorts der Landesregierung – von der Mittelstands- bis zur Kulturförderung. Damit einhergehend kommt es zu einer Konkurrenz der EDR-Projekte mit zahlreichen anderen Aktivitäten innerhalb des Landes, wobei die grenzüberschreitende Zusammenarbeit häufig auf einem nachrangigen Platz liegt, und zum anderen gestaltet sich die Finanzierung auf deutscher Seite sehr schwerfällig und kompliziert.

#### Überblick der Projekte aus INTERREG I<sup>11</sup>

Innerhalb von INTERREG I wurden in der EDR insgesamt 60 Projekte gefördert, die sich sechs zentralen Themenbereichen zuordnen (Tab. 7).

Der erste Schwerpunkt "Netzwerkaufbau, Informationsaustausch und Kommunikation" sollte die Vernetzung der Kommunikations- und Infrastruktur in der EDR verbessern. Die ansässigen mittelständischen Unternehmen, das Handwerk, die Landwirtschaft und auch die "normalen" Bewohner der EDR sollten zu einer Möglichkeit erhalten, neue Techniken im Bereich der Telekommunikation zu nutzen und zum anderen zu einer intensiveren grenzüberschreitenden Kommunikation bewegt werden (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 5). In

<sup>8</sup> Seit Beginn des Zweckverbandes 1998 gilt für Gemeinden, Gemeinden, Samtgemeinden und Städte bei 1-10 000 Einwohnern 0,30 DM pro Einwohner, bei 10 001- 20 000 Einwohner 0,10 DM und ab 20 001 Einwohner 0,05 DM (Ems Dollart Region: Sitzungsprotokoll EDR-Rat vom 6. November 1997, TOP 7b).

<sup>9</sup> Ebenfalls seit Beginn des Zweckverbandes zahlen WGR-Regionen, die Ostfriesische Landschaft, die Handwerkskammer und der Landkreis Wittmund 4 000 DM pro Jahr, die KVKs und IHKs 5 000 DM, der Landkreis Aurich und der Landkreis Leer 7 500 DM sowie der Landkreis Emsland 10 000 DM (Ems Dollart Region: Sitzungsprotokoll EDR-Rat vom 6. November 1997, TOP 7b).

<sup>10</sup> Dieser Beitrag ist bis 1999 auf 48 000 NLG festgelegt und wird ab den 1.1.2000 ganz entfallen.

<sup>11</sup> In diesem Aufsatz erfolgt eine Konzentration auf Projekte im Rahmen von INTERREG I (Laufzeit 1991-1993), da zum einen die Zusammenarbeit seit Beginn der 90er Jahre quantitativ und qualitativ stark zugenommen hat, die Projekte unter dem Nachfolgeprogramm INTERREG II (1994-1999) zum anderen jedoch noch nicht abgeschlossen sind und eine Bewertung deshalb zur Zeit nur lückenhaft möglich ist.

diesem Rahmen wurden beispielsweise eine Mailbox zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation aufgebaut, die historischen Buchbestände in Groningen und Emden erschlossen und katalogisiert, Lehrlinge im Bauwesen sowohl in der niederländischen als auch in der deutschen Bauart ausgebildet, niederländische und deutsche Betriebe auf grenzüberschreitenden Kontakttagen zusammengeführt und die grenzüberschreitenden Kontakte der Einwohner des EDR-Gebietes insbesondere durch das "people to people" Projekt gefördert.

Der zweite Themenschwerpunkt "Verkehr, Transport und Infrastruktur" diente vor allem der Verbesserung der Infrastruktur für die Industrie und den Tourismussektor. Dieser Bereich wird als "von herausragender Bedeutung" (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 32) für die wirtschaftliche Entwicklung der EDR angesehen. Zu den unter diesem Schwerpunkt geförderten Projekten zählten der Ausbau des grenzüberschreitenden Radwegenetzes und die Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs in der EDR. Daneben wurden jedoch auch Projekte durchgeführt, die der übrigen Wirtschaft des EDR-Gebietes zugute kamen – Erarbeitung einer ökonomischen und geographischen Inventarisierungs- und Entwicklungsstudie für die Häfen in der EDR und deren Hinterland und Untersuchung der Entwicklungsmöglichkeiten entlang der N 37 auf niederländischer und der B 403 auf deutscher Seite im Rahmen des Projekts "Städtering Zwolle-Emsland".

Da dem Fremdenverkehr eine besondere Bedeutung innerhalb der EDR zukommt, sollten durch verschiedene Projekte innerhalb des Themenschwerpunkts "Erholung und Tourismus" neue grenzüberschreitende Einrichtungen gegründet und die Vernetzung des bestehenden Angebots verbessert werden. Aufgrund der großen Attraktivität als Badeurlaubsziele stoßen die Küstengebiete insbesondere in den Sommermonaten an die Grenzen ihrer Aufnahmemöglichkeiten. Die Bemühungen in der EDR konzentrierten sich deshalb auf Maßnahmen zur intensiveren touristischen Nutzung des Binnenlandes (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 50). Um auch die abseits von den Küsten gelegenen Gebiete attraktiver zu gestalten, wurden mit mehreren Projekten die Wasserwanderwege auf Flüssen und Kanälen verbessert (beispielsweise

durch den Bau von Brücken, Schleusen und Steganlagen), touristische Werbekampagnen durchgeführt und gezielt die kulturellen Angebote im Hinterland ausgebaut.

Die wichtigste Zielsetzung des Themenschwerpunkts "Schulung und Arbeitsmarkt" war die Weiterbildung sowohl im "klassischen Sinne" hinsichtlich neuer Arbeitsabläufe und Techniken als auch bezüglich der Anforderungen und Möglichkeiten einer Grenzregion im zusammenwachsenden Binnenmarkt (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 96). Im Zentrum standen hierbei die Lehrlingsausbildung – vor allem durch eine enge Kooperation der Berufsbildenden Schulen – sowie zahlreiche Qualifizierungsmaßnahmen hauptsächlich für Jugendliche und Arbeitslose.

Daneben wurden innerhalb eines Schwerpunktes "Umweltschutz" mehrere Projekte initiiert. Ziel dieser Maßnahmen war eine Verbesserung der Lebensbedingungen für die ansässige Bevölkerung und die in die Region reisenden Touristen (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 125). Allerdings wurden unter INTERREG I nur wenige Projekte aus diesem Themenschwerpunkt durchgeführt. Beispiele hierfür sind eine Initiative zum Ausbau des biologischen Landbaus, die Darstellung des Landschaftsbildes der EDR und der Aufbau eines regionalen Umweltinformationssystems.

Da sich der Wirtschaftsraum EDR durch geringe Forschungsaktivitäten und eine unzureichende Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen auszeichnet, wurden unter INTERREG I im Themenschwerpunkt "Innovations- und Technologietransfer" zwei Projekte durchgeführt, um die Möglichkeiten des Innovations- und Technologietransfers zu verbessern und das vorhandene Potential der wissenschaftlichen Einrichtungen und zukunftsweisenden Unternehmen zu bündeln: Während das eine die Zusammenarbeit zwischen Betrieben, Verwaltungen und wissenschaftlichen Einrichtungen verbessern sollte, zielte das andere auf eine Innovationsberatung kleiner und mittlerer Unternehmen (Ems Dollart Region, INTERREG-Programm, S. 133).

#### *Die EDR eine Kooperation "von unten"?*

Historisch gesehen handelt es sich bei der EDR um eine "von unten", aus der Regi-

on heraus entstandene Kooperation. Aus diesem Grunde spielen nicht nur die kommunalen Vertreter der Mitglieder seit ihrem Bestehen eine wichtige Rolle innerhalb der Organisation, sondern auch einige nicht-staatliche Akteure – allen voran die Industrie- und Handelskammern bzw. die Kammers van Koophandel. Nicht oder kaum eingebunden sind allerdings die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände. Dies verwundert zumindest bei den Gewerkschaften, da mit dem Interregionalen Gewerkschaftsrat WENN-Region ein deutsch-niederländischer Ansprechpartner für das nördliche Grenzgebiet zur Verfügung steht. Dennoch ist lediglich der Wirtschafts- und Verkehrsausschuß mit einem Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter besetzt, während im wichtigeren Vorstand die EDR-Mitglieder unter sich bleiben. Die Gewerkschaften beklagen deshalb auch bereits seit längerem, daß sie, trotz massiven Drängens, weder bei den Grenzüberschreitenden Aktionsprogrammen (GAP)<sup>12</sup>, noch beim 1990/91 gestarteten INTERREG-Programm an den Vorbereitungen und Beschlußfassungen beteiligt wurden und nur über den Weg nationaler Kontakte überhaupt an Informationen gelangten.

Ein entscheidender Kritikpunkt an der EDR resultiert aus der Herkunft der finanziellen Mittel. Lediglich in den ersten Jahren ihres Bestehens konnte sich die Kooperation durch Mitgliedsbeiträge finanzieren und damit auch einen sehr hohen Grad an Unabhängigkeit bewahren. Verringerte sich diese relative Unabhängigkeit bereits durch die Grenzüberschreitenden Aktionsprogramme, so ging sie mit den INTERREG-Programmen vollends verloren, und die EDR wurde nahezu vollständig von exogenen Finanzmitteln abhängig. Während beispielsweise die südlich an die EDR angrenzende EUREGIO trotz einer Beteiligung am INTERREG-Programm die Mitgliedsbeiträge in den letzten Jahren erhöhte und damit glaubt, auch aus eigener Kraft lebensfähig zu sein (GABBE 1997b, S. 16), konnte in der EDR erst 1998 eine nennenswerte Beitragserhöhung eingeführt werden. Nach eigenen Aussagen wäre die Kooperation allerdings trotz dieser Erhöhung bei einem Auslaufen des INTERREG-Programms in ihrer Funktionsfä-

<sup>12</sup> Die EDR konzipierte bereits 1978 ihr erstes GAP, das sich an den von der EG 1976 aufgestellten "Grundsätzen für Regionalprogramme" orientierte. 1981 folgte das zweite und 1986 das dritte Grenzüberschreitende Aktionsprogramm.

higkeit bedroht. Um diese Abhängigkeit zu beseitigen sind wesentlich drastische Beitragserhöhungen notwendig, und es bleibt abzuwarten, ob die EDR hierzu in den nächsten Jahren in der Lage ist.

Der klare Vorteil des INTERREG-Programms ist natürlich der Zugang zu europäischen Fördermitteln, ohne den kaum ein Projekt innerhalb der EDR bearbeitet werden könnte. Um in den Genuß dieser Subventionen zu kommen, muß sich die EDR allerdings den Vorgaben der Europäischen Union unterwerfen. Die entscheidenden Rahmenbedingungen der grenzüberschreitenden Kooperation werden damit seit Beginn der Zusammenarbeit in Brüssel ausgearbeitet und über die Zuschüsse in der Region durchgesetzt. Die Ausrichtung der EDR an den Interessen der Kommission begann bereits 1978 im ersten GAP durch die Anlehnung an die von der Europäischen Gemeinschaft 1976 aufgestellten "Grundsätzen für Regionalprogramme" und setzt sich bis zum heutigen INTERREG-Programm fort, wo das notwendige Operationelle Programm unter maßgeblicher Beteiligung der europäischen Kommission (und der Provinz- bzw. Landesbehörden) entwickelt wird. Die Akteure vor Ort unterliegen damit nicht nur von außen vorgegebenen Rahmenbedingungen, sie werden auch bei der konkreten Ausarbeitung von "externen" Behörden kontrolliert.

Und schließlich ist für die Umsetzung des INTERREG-Programms auch nicht der EDR-Vorstand die wichtigste Instanz, sondern die spezielle Ausführungsorganisation INTERREG und insbesondere die Koordinierungsgruppe und der Lenkungsausschuß. Hier werden die Projekte beurteilt, verändert und hinsichtlich der Förderungswürdigkeit bewilligt. Auch wenn in beiden Organen Vertreter der EDR-Mitglieder sowie des Sekretariats eingebunden sind, werden ihnen Mitarbeiter der Provinzen Groningen und Drenthe sowie über die Bezirksregierung Weser-Ems des Landes Niedersachsen und in dem wichtigen Lenkungsausschuß zusätzlich der Wirtschaftsministerien in Den Haag und Hannover zur Seite gestellt. Da diese zumeist die notwendige Kofinanzierung der europäischen Fördermittel bereitstellen, verfügen sie über eine faktische Dominanz in diesen Organen, und ein Projekt ist ohne Zustimmung der Landes- und Provinzregierungen nicht vorstellbar. Die Beteiligten vor Ort sind damit, wenn sie finanzielle Zuwendungen von der EU erhalten wollen, auch inner-

halb der EDR von Akteuren außerhalb ihrer Region abhängig. Den regionalen Vertretern kommt allerdings eine wichtige Rolle bei der Formulierung und Ausführung konkreter Projekte zu, die sich indes immer im Rahmen des "von oben" vorgegebenen Programms bewegen müssen und von diesen auch bewilligt oder abgelehnt werden. Im Moment erscheint den beteiligten regionalen Akteuren diese Abhängigkeit noch nicht als ein Problem, da ihnen sehr viel Freiraum eingeräumt wird. Es ist jedoch keineswegs sicher, daß dies immer so bleiben wird. So könnte beispielsweise das Land Niedersachsen nach einem möglichen Regierungswechsel den seit Jahren verfolgten Regionalisierungsansatz verwerfen und einen verstärkten Einfluß auf die EDR ausüben.

#### *Die Zusammenarbeit durch grenzüberschreitende Projekte*

Wirft man einen Blick auf die von der EDR in den letzten Jahren initiierten Projekte, so werden auch hier die vielfältigen Probleme und Hindernisse aber auch die Chancen einer solchen Zusammenarbeit sehr gut deutlich. So gelang es der EDR in einzelnen Fällen durchaus, die Bedingungen für eine bessere Mobilisierung endogener Potentiale zu verbessern. Mit der Erarbeitung eines "Landwirtschaftlichen Umwelt-Entwicklungsplans" konnten beispielsweise die Situation der ökologischen Landwirtschaft verbessert und mit neuen grenzüberschreitenden Busverbindungen oder Radwegen Beiträge zur Verbesserung der Fremdenverkehrswirtschaft im Hinterland der EDR, abseits der touristischen Zentren der Nordseeküste, geleistet werden. Der Ems Dollart Region – als eine grenzüberschreitende Kooperation vor allem lokaler Gebietskörperschaften – gelang es zudem, hauptsächlich durch finanzielle Anreize, zahlreiche regionale Akteure zusammenzubringen. Die entstandenen "Netzwerke" reichen von sehr lockeren Verbindungen bis zu innovativen und "schlagkräftigen" Strukturen, wie beispielsweise in der Landwirtschaft. In sehr unterschiedlichen Bereichen wurden damit (grenzüberschreitende) Strukturen auf- und ausgebaut oder Prozesse in Gang gebracht, die auf die regionseigenen Potentiale aufbauen und eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Region zum Ziel haben. In einigen Bereichen stellt sich allerdings die Frage, ob es hierfür wirklich einer Kooperation wie die EDR bedarf. Mit aufwendigen grenzüberschrei-

tenden Unternehmertreffen sollte beispielsweise die grenzüberschreitende Kontaktaufnahme für kleine und mittlere Unternehmen erleichtert werden, obwohl hierfür bereits seit Jahrzehnten die grenzüberschreitenden Kontakte der Kammern hätten genutzt werden können.

Die Schwierigkeiten grenzüberschreitender Kooperation in der EDR lassen sich auf wenige zentrale Probleme konzentrieren. Im Mittelpunkt steht der Umstand, daß die EDR zwar vom Sinn grenzüberschreitender Kooperation überzeugt ist und auch die Projekte durchaus geeignet sind, die Bedingungen zur Mobilisierung endogener Potentiale zu verbessern, es ihr jedoch nicht in jedem Fall gelingt, auch andere regionale Vertreter davon zu überzeugen. Bei zahlreichen Akteuren läßt sich zunächst einmal ein mangelndes Problembewußtsein angesichts der Konfrontation mit zahlreichen politischen und ökonomischen Herausforderungen und damit zusammenhängend ein regelrechtes Desinteresse an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit feststellen. Besonders deutlich ist dies bei dem Versuch geworden, eine regionale Mailbox für die Verwaltungen der EDR einzurichten. Berücksichtigt man den im allgemeinen hohen Stellenwert, der einer guten Kommunikation für die regionale Entwicklung beigemessen werden kann, und die im Verhältnis zu den innerstaatlichen Strukturen sehr schlechten Kommunikationsverbindungen über die nördliche deutsch-niederländische Grenze hinweg, so wäre eine elektronische Mailbox Anfang der 90er Jahre durchaus sinnvoll und innovativ gewesen. Sie scheiterte jedoch nicht nur an den geringen finanziellen Mitteln oder dem sich parallel vollziehenden "Siegeszug" des Internets, sondern vor allem am unzureichenden Problembewußtsein und damit zusammenhängend am mangelnden Interesse der beteiligten (und nicht-beteiligten) Behörden, die der Mailbox eine ernsthafte Unterstützung versagten, was aber auch Ausdruck eines nach wie vor starken Konkurrenzdenkens sein kann. Die EDR wird dann nicht als eine gemeinsame Region verstanden, in der nur durch Kooperation dem externen Konkurrenzdruck ein probates Mittel entgegengesetzt werden kann. Vielmehr wird eine unter Umständen sinnvolle Kooperation durch lokales Konkurrenzdenken, eine lokale "Kirchtumspolitik" und starke nationale Animositäten verhindert, wovon die zahlreichen nicht realisierten Vorschläge zur

Zusammenarbeit der Hafenverwaltungen am Ems-Dollart-Ästuar ein bereitetes Zeugnis ablegen (EDR 1995). Auch hier muß den beteiligten regionalen Akteuren ein unzureichendes Problembewußtsein angesichts der peripheren und rückständigen Position des Grenzraums innerhalb eines Europas der Regionen zum Vorwurf gemacht werden.

## Fazit

Zusammenfassend läßt sich trotz zahlreicher positiver Effekte konstatieren, daß die grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen der EDR angesichts der aktuellen Herausforderungen hinter den Notwendigkeiten zurückbleibt. Der nördliche deutsch-niederländische Grenzraum befindet sich zwar europaweit auf einem mittleren Rang, im Vergleich zu den anderen Regionen Deutschlands (mit Ausnahme der neuen Länder) und der Niederlande zählt er jedoch zu den peripheren und rückständigen Gebieten. Wie alle ökonomisch schwächeren Gebiete ist auch dieser Raum mit einer hohen Arbeitslosigkeit, starken sozialen Spannungen und einer Abwanderung der mobilen, gut qualifizierten und leistungsfähigen Bewohner in die wirtschaftlichen Zentren konfrontiert und von einer Abkopplung von der sozialen Wohlfahrtsentwicklung bedroht. Damit könnte in den nächsten Jahren die zunehmende Marginalisierung dieses Raums und dessen weitgehende Abhängigkeit von den Infusionen nationalstaatlicher und supranationaler Ausgleichsmaßnahmen programmiert sein. Auch wenn dieser Grenzraum noch weit entfernt ist von den separatistischen Bestrebungen anderer europäischer Regionen (STUDENT, S. 85f.), so zeigt die Forderung der Fryske Nasjonale Partij (FNP) nach einem autonomen Staat "Fryslond" doch die Gefahren einer weiteren Marginalisierung in eindrucksvoller Weise.<sup>13</sup> Das bisher erreichte Niveau grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann dem allerdings kaum etwas entgegenzusetzen und erscheint angesichts dramatischer ökonomischer und politischer Herausforderungen auch nicht als adäquate Entwicklungsstrategie.

## Literatur

ACHE, P. u. a. (1992): Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Westdeutschland. In: Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raum-

ordnerische Aspekte des EG-Binnenmarktes, Bonn, S. 3-33.

AGEG (Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen): Europäische Charta der grenz- und grenzübergreifenden Regionen, Gronau, o. J., S. 2ff.

CAPPELLIN, R. (1995): Regional Development, Federalism and Interregional Co-operation. In: ESKELINEN, H., F. SNICKARS (Hrsg.): Competitive European Peripheries, Heidelberg, S. 41-58.

Commission of the European Communities: Cross-border Cooperation, o. O., o. J.

EDR (Hrsg.) (1995): Entwicklungsperspektiven der Häfen an der Emsmündung, Groningen/Oldenburg.

Eems Dollart Regio, (Informationsbrochüre), o. O., o. J.

Ems Dollart Region: INTERREG-Programm 1991-1993, Abschlußbericht, (EFRE-Nummer 91.00.10.017), o. O., o. J.

Ems Dollart Region: Jahresberichte.

Ems Dollart Region: Sitzungsprotokolle des EDR-Rates (unveröffentlicht).

Ems Dollart Region: INTERREG II – Operationelles Programm 1994-1999, (Informationsbrochüre), S. 14.

Europäische Kommission (1991): Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, Luxemburg.

Europäische Kommission (1994): Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999, 1. Ausgabe, Luxemburg.

European Commission (1993): Regional-Report on Interregional and Cross-Border Cooperation: Summary of structural policies 1993-1994, Brüssel/Luxemburg.

European Commission (1994): Interregional and cross-border cooperation in Europe, (Regional development studies 10), Brüssel/Luxemburg.

GABBE, J. (1992): Institutionelle Aspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzüberschreitende Raumplanung, (Forschungs- und Sitzungsberichte 188), Hannover, S. 174-186.

GABBE, J. (1995): Probleme und Förderung der Entwicklung grenznaher Regionen. In: RIDINGER, R., M. STEINRÖX, (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln, S. 139-158.

GABBE, J. (1997): Europäische Modelle interregionaler und grenzüberschreitender Kooperation. In: interregiones, 6, S. 7-12. (zitiert als GABBE 1997a)

GABBE, J. (1997): Euregio – grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Praxis. In: interregiones, 6, S. 13-19. (zitiert als GABBE 1997b)

Grenzenlos. Informationsschrift der Ems Dollart Region.

GROSS, B., P. SCHMITT-EGNER (1994) Europas kooperierende Regionen, Baden-Baden.

HESSE, J. J., R. R. KLEINFELD (1990): Die Provinzen im politischen System der Niederlande, (Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen Nr. 3239), Opladen.

KOLCK, R. (1995): Grenzüberschreitende Kooperation am Beispiel der EMS-DOLLART-REGION und anderer Organisationen. In: RIDINGER, R., M. STEINRÖX (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln, S. 159-177.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): info background, B-532.92, o. O., o. J.

KUNZMANN, K. R. (1992): Zur Entwicklung der Stadtsysteme in Europa. In: Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft, 134, S. 39-51.

Lenkungsgruppe des EURES-Crossborder-Projektes der Ems-Dollart-Region (1997): Ein EURES Projekt für die Ems-Dollart-Region. Machbarkeitsstudie, Groningen/Oldenburg.

LÖSCH, A. (1940): Die räumliche Wirkung der Wirtschaft, Jena.

MALCHUS, V. Frhr. v. (1996): Strukturen und Arbeitsweisen grenzübergreifender regionaler Kooperationen in Mitteleuropa. In: JURCZEK, P.: Regionale Entwicklung über Staatsgrenzen. Das Beispiel der EUREGIO EGRENSIS, Kronach/Bayern u. a., S. 23-40.

MANTEY, G. (1992): Möglichkeiten der gemeinschaftlichen Regionalpolitik für die Entwicklung der Grenzregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grenzübergreifende Raumplanung, Hannover, S. 31-44.

NEEF, E. (1995): Europäische Förderprogramme für die Ems-Dollart-Region. In: Neues Archiv für Niedersachsen, 1, S. 67-75.

SCHABHÜSER, B. (1993): Grenzregionen in Europa – Zu ihrer derzeitigen Bedeutung in Raumforschung und Raumordnungspolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, 9-10, S. 655-668.

STUDENT, T. (1998): Clash of Regions. Die Gefahr steigender Wohlstandsunterschiede in der Europäischen Union. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1, S. 85-93.

WOLTERS, M. (1994): Euregios along the German border. In: BULLMANN, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene, Baden-Baden, S. 407-418.

<sup>13</sup> Dieser Staat soll in Anlehnung an das im frühen Mittelalter von Brügge (Belgien) bis Eijsberg (Dänemark) reichende Friesenreich die Provinzen Groningen, Drenthe und Friesland sowie das deutsche Ost- und Nordfriesland vereinigen.

### Autor:

THOMAS STUDENT,  
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg,  
Institut für Politikwissenschaft,  
Virchowstraße 24,  
39104 Magdeburg.