

Rede von Karl-Heinz Lambertz – Parlamentspräsident der Deutschsprachigen
Gemeinschaft Belgiens
Schlussfolgerungen zur Tagung „Perspektiven effektiver grenzüberschreitender
Zusammenarbeit in Europa“



Straßburg, den 17. September 2014

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist problematisch, Schlussfolgerungen zu einer Tagung zu formulieren, an der man selbst nur teilweise teilgenommen hat. Deshalb möchte ich keine Schlussfolgerungen sondern einige Gedanken vortragen, die mir beim Zuhören heute hier gekommen sind und die etwas zu tun haben mit den 40 Jahren Erfahrung, die ich in meiner beruflichen Laufbahn mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit machen konnte. Und das sowohl vor Ort, als auch in Gremien wie dem Ausschuss der Regionen bei der EU oder dem Kongress der Gemeinden und Regionen beim Europarat. Außerdem habe ich sehr viel an Erfahrungen anderer mitbekommen können, seitdem ich Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) bin. Damit möchte ich beginnen.

Vor einigen Tagen fand im polnischen Rzeszów, an der polnisch-ukrainischen Grenze, die diesjährige Mitgliederversammlung der AGEG statt.

In der Euregio Karpaten, wo Grenzregionen aus fünf verschiedenen Staaten zusammenarbeiten, geht es gleichermaßen um Kooperation an einer neuen EU-Binnen-Grenze und an einer EU-Außen-Grenze. Ich bin nach einer etwas problematischen Hinfahrt – der Anschlussflug in Warschau um 23 Uhr 15 wurde plötzlich gestrichen – dort angekommen. Ich war verständlicherweise müde und auch etwas schlecht gelaunt. Meine schlechte Laune habe ich sehr schnell vergessen können, weil ich da etwas gesehen habe, was ich so nicht erwartet hatte: An einem geopolitisch sehr schwierigen Ort in Europa viel Begeisterung für grenzüberschreitende Zusammenarbeit! Da

ist mir noch einmal sehr deutlich geworden, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit heute aktueller ist denn je.

Es ist ein Irrglauben, dass mit irgendwelchen wegfallenden Grenzen grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Zukunft nur noch für Historiker interessant sei. Nein, grenzüberschreitende Zusammenarbeit gehört zu den Kernthemen der weiteren Entwicklung in Europa und das sowohl da, wo schon seit Jahrzehnten mit mehr oder weniger Erfolg zusammengearbeitet wird, wie etwa in meiner Heimatregion, der Euregio Maas-Rhein, oder am Oberrhein als auch da, wo Grenzen noch sehr viel sensibler sind, wo sie umstritten sind und wo sie wirkliche Barrieren darstellen, deren Überschreiten keineswegs selbstverständlich und manchmal sogar heute noch im wörtlichen Sinne gefährlich sein kann. Überall da, wo Grenzen sind, gibt es in verschiedenen Konstellationen viel zu tun bei der Zusammenarbeit.

Europa ist der Kontinent auf unserem Planeten, der die höchste Dichte an Grenzen hat. Es genügt, eine Weltkarte flach auf den Tisch zu legen. Dann wird man sich der Tatsache bewusst, dass Europa ein kleiner Kontinent ist und ganz besonders dicht von Grenzen zerstückelt ist. Wenn Europa unter den veränderten Voraussetzungen der Weltpolitik seinen Platz behaupten und weiter entwickeln will, muss es die Grenzen in eine neue Perspektive bringen. Grenzen sind da: physisch, juristisch und vor allem in den Köpfen der Menschen. Man muss mit ihnen geschickt umgehen, d.h. man muss sie erkennen. Wenn ich Grenzen nicht sehen will, passiert mir das, was jedes Kleinkind erlebt, wenn es mit seiner Hand auf eine heiße Herdplatte fasst. Wenn ich Grenzen nicht anerkenne, laufe ich Gefahr, äußerst konfliktreiche Situationen herbeizuführen. Das erleben wir z.Z. etwa rund um die Ukraine. Wenn ich Grenzen nicht überschreiten will, mache ich in Wirklichkeit einen Rückschritt.

Grenzen sind Wunden der Geschichte. Sie sind aber auch die Nahtstellen, aus denen Zusammenhalt entwickelt werden kann. Bei diesen Nahtstellen ist es so wie bei allen anderen. Schweißen Sie ein großes Metallstück zusammen: sie können die besten Schweißnähte haben, wenn es eine schlechte gibt, zerbricht das Ganze. Das haben wir z.B. schon bei Raketenstarts erlebt.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist ein hoch aktuelles und ein sehr komplexes Thema. Das brauche ich sicherlich niemandem hier zu erklären, aber es lohnt sich, doch noch einmal darauf hinzuweisen, dass diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit einige Besonderheiten hat. Im Zentrum grenzüberschreitender Zusammenarbeit steht die Zahl 360. Sie verdeutlicht den Perspektivenwandel, der entsteht, wenn Menschen, Einrichtungen und Institutionen, die jahre-, jahrzehnte- ja manchmal jahrhundertlang Rücken an Rücken gestanden haben, sich plötzlich umdrehen und von Angesicht zu Angesicht zueinander reden. Das ändert alles. Das ist das ganz Besondere an grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Bei näherem Hinsehen, entdeckt man eine Vielfalt von unterschiedlichen Konstellationen. Darüber sind zahlreiche Bücher geschrieben und Berichte verfasst worden, u.a. seit Beginn dieses Jahrhunderts drei sehr interessanten Berichte im Kongress der Gemeinden und Regionen beim Europarat. In diese Vielfalt muss man sich hineinarbeiten, wenn man mehr als Allgemeinplätze zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verkünden will. Deshalb ist es wichtig, sich mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wissenschaftlich auseinanderzusetzen, am besten in einem interdisziplinären Ansatz, so wie das von Ihrem Institut und der Universität Straßburg auf vorbildliche Weise in den letzten Jahren gemacht wurde. Daraus ist ein Projekt entstanden, das ich manchmal versucht bin, mit dem „Flug des Ikarus“ zu vergleichen, der immer höher wollte und sich plötzlich die Flügel verbrennt. Worum handelt es sich? Es geht um das Verfassen eines wissenschaftlich anspruchsvollen Dictionärs der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Schwierigkeit dieses Unterfangens sollte niemand unterschätzen. Sie ist direkt proportional zur Zahl und Intelligenz der Menschen, die im Beirat dieses Projektes sitzen.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat einen außerordentlich großen Mehrwert, wegen dem es sich lohnt, all die Schwierigkeiten in Kauf zu nehmen, all die Frustrationen ohne bleibenden psychologischen Schaden zu erdulden, die beim Umsetzen von grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Alltag auftreten, wenn man plötzlich merkt, dass man immer wieder von Neuem anfangen muss und dass gewisse Hürden nur sehr schwierig zu nehmen sind. Es laufen „permutierte Viren“ durch die Landschaft. Sobald man eine Lösung für ein Problem gefunden hat, entstehen drei neue und die werden immer lösungsresistenter. Aber der Mehrwert lohnt die Anstrengung.

Wann entsteht dieser Mehrwert? Dieser Mehrwert entsteht, wenn grenzüberschreitende Zusammenarbeit effektiv ist. Der Titel dieser zweitägigen Tagung heißt zurecht: „Perspektiven effektiver grenzüberschreitender Zusammenarbeit in Europa“. Das setzt voraus, dass es durchaus auch ineffektive grenzüberschreitende Zusammenarbeit geben kann. Stimmt. Ineffektiv ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die bei der ersten Schwierigkeit kapituliert. Ineffektiv ist grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die in den Köpfen einiger Avantgardisten besteht, denen es nicht gelingt, genügend zu mobilisieren und andere Menschen und Einrichtungen mit auf den Weg zu nehmen. Ineffektiv ist grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die die Besonderheiten dieser Kooperation nicht erkennt und die einfach nicht die Voraussetzungen erfüllt, um erfolgreich, effektiv und effizient grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu betreiben.

Welches sind diese Voraussetzungen? Drei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um erfolgreich grenzüberschreitend zusammenzuarbeiten. Erstens, man muss zusammenarbeiten „dürfen“. Das ist nicht immer gegeben. Alle Staaten – selbst jene, die scheinbar der grenzüberschreitenden Arbeit am wohlsten gesonnenen sind – empfinden automatisch einen gewissen Argwohn, wenn an den Grenzen irgendetwas passiert, was die Hauptstadt nicht hundertprozentig unter Kontrolle hat. Das ist ganz besonders der Fall, wenn dort Konflikte herrschen, oder wenn es dort Minderheiten gibt, die enge Beziehungen zum Nachbarstaat haben. Es gibt heute noch viele Situationen, wo grenzüberschreitende Zusammenarbeit ohne staatliche Genehmigung schlicht und einfach verboten ist. Das habe ich vor einigen Jahren persönlich an der deutsch-polnische Grenze erlebt, als dort wegen anstehender Kommunalwahlen in Polen mein Besuch in der Euregio Pommerania nicht wie vorgesehen mit dem Besuch einer polnischen Einrichtung enden konnte. Es gibt vor allem immer wieder Rückschläge, weil etwas plötzlich gestoppt oder verboten wird. Das geschieht selbst dort, wo grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Alltagsroutine gehört, so wie dies an der deutsch-schweizerischen Grenze der Fall ist. Dort wurde deutschen Jugendlichen nach dem Referendum die Teilnahme an einer Maßnahme zur Berufsorientierung in der Schweiz verweigert. Derartiges geschieht in der Schweiz, also da, wo man es eigentlich gar nicht vermutet hätte. Das hat mich erstaunt.

Die zweite Voraussetzung bezieht sich auf das „wollen“. Das wirkliche Wollen und nicht nur

das vermeintliche in Sonntagsreden. Mit diesem Wollen muss man mit Augenmaß umgehen. Man sollte die Welt nicht von heute auf morgen innerhalb weniger Minuten verändern wollen. Man muss klare und realistische Ziele haben, die sich in konkrete Aktionen umsetzen lassen.

Dann kommt die wichtigste Voraussetzung. Dürfen und wollen genügen nicht, man muss es auch noch „können“. Das Können grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist wahrscheinlich das, was am schwierigsten ist und letztlich über die Effektivität entscheidet. Bei diesem Können sind zumindest fünf Aspekte von Bedeutung, die alle auf dieser Tagung angesprochen wurden.

Als erstens setzt das Können voraus, dass man Instrumente hat, um zusammenzuarbeiten. Da bieten sich die Rechtsinstrumente aus der Madrider Konvention von 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften sowie die erste und zweite Generation des EU-Instruments, des berühmten „EVTZ“ an. Dabei befinden wir uns schnell in einer Sackgasse. Wer nämlich glaubt, dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit vor allem eine juristische Frage ist, der irrt sich gewaltig. Vor einem derartigen Instrumentenfetischismus kann man nur in den allerlautesten Tönen warnen. Seitdem ich mich mit diesem Thema beschäftige, habe ich immer davon abgeraten, zu Beginn grenzüberschreitender Zusammenarbeit juristische Fragen oder die Frage nach der genauen territorialen Abgrenzung des Kooperationsgebietes zu stellen. Am besten beginnt man ganz pragmatisch mit konkreten Dingen und dem Inhalt der Zusammenarbeit und beschäftigt sich erst danach mit der geeigneten Form.

Die zweite Dimension des Könnens bezieht sich auf die Finanzen. „Ohne Moos nix los“ lautet ein flotter Spruch, der nicht so leicht zu übersetzen ist. „Ohne Geld funktioniert nichts“, heißt das in Wirklichkeit. Dieses Prinzip gilt auch in einer gewissen Weise für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Wenn dafür keine Euros oder sonstige Devisen locker zu machen sind, lässt sich kaum etwas verwirklichen. Das größte Krebsgeschwür der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist vorhin allerdings auch sehr richtigerweise von der Vertreterin der Europäischen Kommission angesprochen worden und entsteht dann, wenn man nur deshalb zusammenarbeitet, weil man glaubt, einen geschickten Zugang zu EU-Mitteln oder

sonstigen Förderquellen gefunden zu haben. Dann verdient man es nicht, diese Gelder zu bekommen. Diese Förderprogramme können einen wichtigen Beitrag leisten und einen gewissen Beschleunigungseffekt herbeiführen oder ein Projekt überhaupt erst möglich machen. Wenn jedoch vor der inhaltlichen Überzeugung, der Begeisterung und dem Engagement nur die Information über mögliche Fördertöpfe eine Rolle spielt, sollte man das Ganze schlicht und einfach vergessen. Das bedeutet keineswegs, dass es nicht sehr vieles zu Interreg oder zu sonstigen Förderprogrammen wie denen der Nachbarschaftspolitik zu sagen gäbe. Deshalb ist es sehr erfreulich, dass die EU jetzt schon in Vorbereitung des 7. Kohäsionsberichtes damit anfängt, über Verbesserungen für die nächste Förderphase nachzudenken. Genau so muss das laufen, wenn man langfristig besser werden will.

Ein drittes Thema beim Können ist das politische Management. Das ist eigentlich das Kernstück des Ganzen. Ich werde trotzdem dazu nicht lange reden, da schon sehr vieles während der gesamten Tagungen zur Sprache gekommen ist. Prof. Beck hat die etwas gewöhnungsbedürftigen Begriffe „horizontale Multilevel-Governance“ und „horizontale Subsidiarität“ geprägt, die vorhin am Beispiel der Pamina-Zusammenarbeit eindrucksvoll dargestellt worden sind. Diese Konzepte verdeutlichen, dass man auf die geeignete Art und Weise alle Betroffenen zu einer funktionstüchtigen Zusammenarbeit bringen muss, ohne dass ein endloses Herumdebattieren über Zuständigkeiten, Verantwortungen und sonstige Dinge entsteht. Dazu ist oft sehr viel Kreativität notwendig. Die Komplexität hängt vom Entwicklungsstadium der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Wenn es darum geht, Hürden abzubauen, läuft es noch relativ einfach. Beim Suchen nach Kompatibilitäten wird es schon ein bisschen schwieriger. Wenn ein „grenzüberschreitender Verflechtungsraum“ organisiert werden soll, wird es richtig kompliziert. Welch ein Glück für die Wissenschaftler, denn diese können dann weiter über dieses Thema nachdenken.

Der vierte Aspekt hat etwas mit dem „Territorial Impact Assessment“ zu tun, über das in der EU auf Initiative des AdR sehr praktisch nachgedacht wurde und das man für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit dem Konzept der Grenzfolgenabschätzung oder der Grenztauglichkeitsprüfung konkretisieren kann. Es muss Lobby dafür gemacht werden, dass Rahmenbedingungen formuliert werden, die mit den besonderen

Situationen an den Grenzen frühzeitig Rechnung tragen. Wenn diese europäisch sind, sollte das europaweit geschehen. Wenn sie national sind – was meistens der Fall ist – sollten sie pro Staat formuliert werden. Das ist der einfache Grundsatz, dessen Umsetzung allerdings sehr viel komplizierter ist.

Die letzte und fünfte Dimension erfolgreichen, effektiven Zusammenarbeitens über Grenzen hinweg ist die „interkulturelle Kommunikationskompetenz“. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit kann nur funktionieren, wenn Menschen miteinander kommunizieren. Das lässt sich nicht digital abwickeln und wird nur funktionieren, wenn Menschen aus unterschiedlichen Kontexten, mit oft unterschiedlichen Verantwortungen die gemeinsame Kommunikationsbasis finden, um miteinander zu reden und sich zu verstehen. Interkulturelle Kommunikationskompetenz ist in dem Zusammenhang sehr viel mehr als das Erlernen von Fremdsprachen oder eine Fettnäpfchenlehre für Fortgeschrittene. Man muss sich schon sehr intensiv mit der anderen Seite beschäftigen, das Funktionieren des Partners genauso gut, vielleicht sogar noch besser – mit einem externen Blick – kennen als er selbst und dann genau verstehen, wo die gemeinsamen Schnittmengen und wo die versteckten Hürden sind, die ansonsten unüberbrückbare Probleme aufwerfen können. Das ist eine Kompetenz, die man nur durch Fleiß erlernen kann. Sie wird keinem in die Wiege gelegt. Nur wenn man die dazu nötige Anstrengung zu bringen bereit ist, wird man wirklich effizient arbeiten können.

Noch eine Schlussbemerkung... Wer heute durch Europa zieht, stellt fest, dass es um den Zusammenhalt und die Integration Europas nicht gerade zum Besten steht, auch nicht an den Grenzen. Das beweisen aktuelle Wahlergebnisse. Die höchsten Ergebnisse für Euroskeptiker kommen oft aus Grenzregionen. Wenn wir davon überzeugt sind, dass die Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses für unseren Kontinent lebens- bzw. überlebenswichtig ist, müssen wir etwas hinkriegen, woran es augenblicklich leider sehr mangelt, nämlich neue Europabegeisterung. Europa entsteht nicht nur in den Köpfen, sondern auch in den Herzen der Menschen. Da bedarf es einer Geschichte, im Sinne von „History“ und „Story“, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht genügend ausgearbeitet ist. Ich bin fest davon überzeugt, dass die Erfahrungen, die Handlungsmöglichkeiten und die Chancen der Begegnung in den Grenzregionen einen signifikanten Beitrag zum Entstehen

einer neuen Europabegeisterung leisten können.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!