



Foto: iStock.com/Arkadij Schell

# GRENZERFAHRUNGEN

## Eine Einführung

---

### **Claire Duvernet**

ist wissenschaftliche Projektleiterin im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Sie arbeitet an Fragen zur grenzüberschreitenden Raumbewertung und Zusammenarbeit, insbesondere im deutsch-französischen Kontext.

[claire.duvernet@bbr.bund.de](mailto:claire.duvernet@bbr.bund.de)

### **Dirk Gebhardt**

ist Diplom-Geograf und arbeitet im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Er hat an verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung zur deutsch-polnischen Kooperation mitgewirkt.

[dirk.gebhardt@bbr.bund.de](mailto:dirk.gebhardt@bbr.bund.de)

### **Jens Kurnol**

leitet das Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die europäische und internationale Raum- und Stadtentwicklungspolitik, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Polen sowie die transnationale Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg.

[jens.kurnol@bbr.bund.de](mailto:jens.kurnol@bbr.bund.de)

Die Europäische Union hat rund 446 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (Eurostat 2021). Mehr als ein Drittel davon lebt und arbeitet in Grenzregionen. Für viele dieser Menschen ist das Überqueren der Grenze Alltag. Die Gründe dafür sind vielfältig. Sie umfassen von Erholung und Einkauf über Treffen mit Freunden und Verwandten bis hin zu Beruf und Ausbildung alle Bereiche der Mobilität. Nur ein geringer Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner empfindet das Leben in der Nähe einer Grenze als Hindernis, mehr als ein Drittel sieht es als Chance und für über die Hälfte hat die Grenznähe keine Auswirkungen (vgl. Abb. 1). Die Chancen sehen die meisten dabei insbesondere dort, wo die wirtschaftliche Situation auf der anderen Seite der Grenze günstiger ist (Europäische Kommission 2015).

Die COVID-19-Pandemie führte europaweit zu vorher kaum denkbaren Einschränkungen. Neben einem strikten Lockdown in vielen Gebieten brachte die plötzliche und unkoordinierte Schließung der meisten innereuropäischen Grenzen im Frühjahr 2020 erhebliche Behinderungen mit sich. Sie veränderte den Alltag in Grenzregionen drastisch. Diese wurden seit den Römischen Verträgen 1957 eher als Austausch- und Verflechtungsräume betrachtet. Die Neueinführung von Kontrollen an fast allen innereuropäischen Grenzen machte sie wieder zu Barrieren – und stellte den Grundsatz des europäischen Projekts praktisch von einem Tag auf den anderen in Frage. Im Gegensatz zu den ebenfalls drastischen Maßnahmen 2015 während der Flüchtlingskrise bezogen sich die Maßnahmen explizit auf die Bevölkerung in der Region. Sie betrafen viele Schengen-Binnengrenzen auch abseits der Migrationsrouten von 2015.

Aber nicht nur die Staatsgrenzen gewannen mit der Krise an Bedeutung. Ob mit striktem Lockdown oder einfacher Kontaktsperre: Auch bisher kaum wahrgenommene innere Grenzen – wie Landes-, Kreis- oder sogar Stadtteilgrenzen – entwickelten sich zu einem Werkzeug im Kampf gegen die Pandemie. Selbst auf dem Niveau unterhalb von Quartieren sind Menschen ausgegrenzt, wenn aus Gründen der Quarantäne ein Lockdown über einzelne Wohnblöcke verhängt wird.

Während die Grenzregionen als Überwachungs- und Schutzzräume also eine neue Bedeutung bekommen haben, rücken sie gleichzeitig als Verflechtungs- und Lebensräume ins Bewusstsein. Erst die „Rückkehr der Grenzen“ ließ die Menschen erkennen, welche große politische und soziale Errungenschaft die Durchlässigkeit und das Überwinden administrativer Grenzen bedeutet. Viele Themen, mit denen sich die Akteure und Einrichtungen in den Grenzregionen – und auch die Forschungsrichtung Border Studies – schon lange beschäftigen, bekommen im Kontext der Pandemie

eine besondere Relevanz. Dazu gehören beispielsweise die grenzüberschreitende Governance, die rechtliche Harmonisierung oder die Raumbewertung. Plötzlich nehmen auch die nationale Politik und überregionale Medien diese Themen wahr. Die Krise bietet die Gelegenheit, die Herausforderungen neu zu denken und die Funktion der Grenze und ihre Wahrnehmung zu hinterfragen. Und sie macht deutlich, dass nationale Insellösungen gegenwärtigen Problemen nicht gerecht werden. In diesem Kontext analysieren die einflussreichen Heftbeiträge die Rolle und Bedeutung von Grenzen – nicht nur in Zeiten von Corona – aus geografischer, soziologischer oder kultureller Perspektive.

In einer Zeit, in der der Wunsch nach offenen Grenzen das gegenseitige Vertrauen zwischen den Ländern herausfordert, erläutern Autorinnen und Autoren im zweiten Teil des Heftes, wie die Krise Grenzregionen betroffen hat – sowohl aus gesundheitlicher Sicht als auch politisch und juristisch. Sie zeigen gleichzeitig, wie Akteure dieser Gebiete darauf reagiert haben.

In der Pandemie wurde deutlich, dass es an vergleichbaren Daten zu den tatsächlichen Verflechtungen über Staatsgrenzen hinweg mangelt. Durch unterschiedliche Testregime kam es unter anderem zu großen Differenzen bei den Kennziffern zu COVID-19. Das verringert die Aussagekraft der Daten. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Standardindikatoren (ECDC 2021) wurden wiederum zumindest in der deutschen Diskussion und Entscheidungsfindung nicht wahrgenommen. Aber auch ohne Pandemie braucht es mehr und bessere Informationen über räumliche Strukturen und Verflechtungen, zum Beispiel beim Arbeitsmarkt. Gemeinsam mit Partnereinrichtungen hat das BBSR dazu das „European Cross-Border Monitoring Network“ ins Leben gerufen, um grenzüberschreitende Daten und Indikatoren zu definieren und zu harmonisieren (BBSR 2021). Die Krise hat verdeutlicht, dass die lokalen und regionalen Handlungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Das, was machbar ist, haben die Menschen und Institutionen vor Ort oftmals bereits umgesetzt. Oder wie es im Englischen heißt: „the low-hanging fruit has been picked“. Für viele der noch bestehenden Herausforderungen braucht es koordinierte Lösungen auf den nationalen Ebenen.

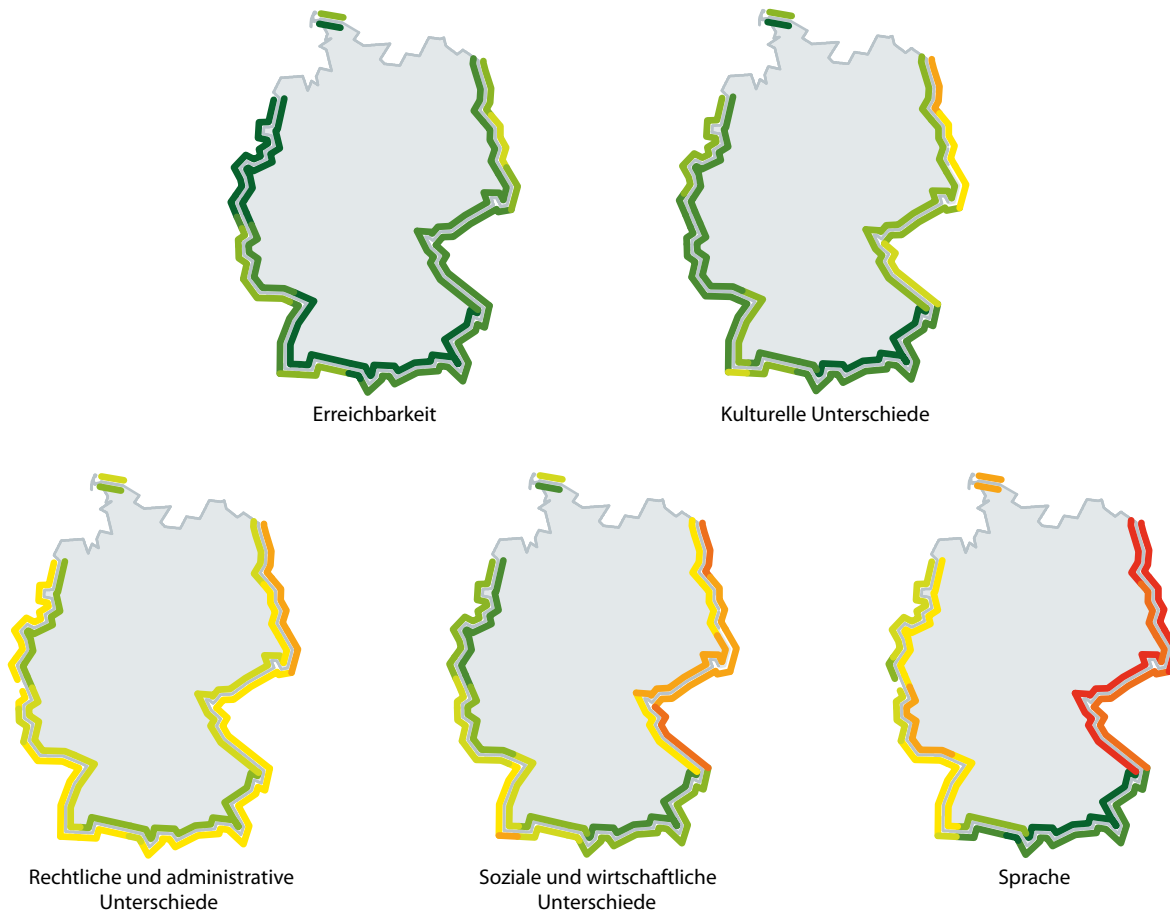
Schließlich ziehen die Autorinnen und Autoren im dritten Teil des Hefts erste Lehren aus der Krise. Sie beleuchten Initiativen und Projekte, die zur Überwindung administrativer und rechtlicher Barrieren beitragen, auch über die COVID-19-Krise hinaus. Seit langem setzen sich Akteure aus den Grenzregionen vor Ort und auf europäischer Ebene für die spezifischen Belange dieser Gebiete ein – die Euregio als erste der heute so genannten Euroregionen wurde im-

merhin bereits 1958 gegründet. Mit Einführung des Binnenmarkts Anfang der 1990er-Jahre hat die EU mit Interreg zudem ein spezifisches Förderinstrument geschaffen, das die mit der Grenzlage verbundenen Probleme verringern soll. Die Berichte zeigen, dass die Pandemie Chancen eröffnet hat: Neue Beziehungen wurden geknüpft und bestehende vertieft. Zudem hat der fast vollständige Umstieg auf digitale Kommunikation flexiblere und informelle Arbeitsweisen

ermöglicht, über die sich plötzlich auch Beamtinnen und Beamte aus weit entfernten Hauptstädten direkt einbeziehen lassen. Zwar können diese Arbeitsweisen die direkten Kontakte und Begegnungen nicht ersetzen – durch ihre große Reichweite ließ sich der Kreis der Akteure aber vergrößern. Das kann dazu beitragen, dass sich die Potenziale grenzüberschreitender Verflechtungsräume auch weiterhin nutzen lassen.

**1**

**Grenzen als Barrieren**



**Als Hemmnis genannt von**  
 10 20 30 40 50 60 70 80 90 %  
 der Befragten

**Doppellinie**  
 Innen: Angaben für deutsche Gebiete  
 Außen: Angaben für benachbarte Gebiete

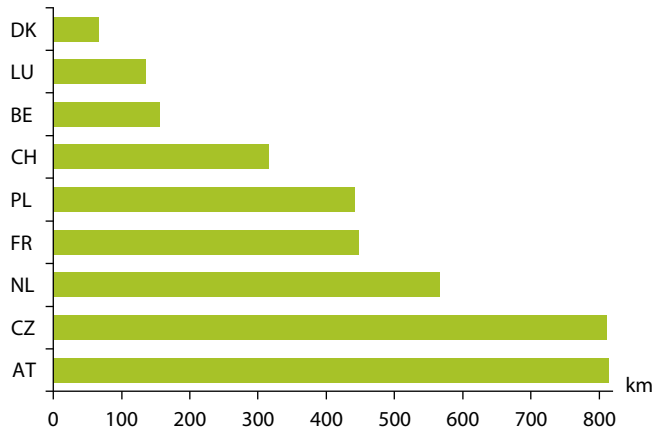
Datenbasis: European Commission Eurobarometer 422



© EuroGeographics bezüglich der Verwaltungsgrenzen

## 2

### Länge der Landgrenzen Deutschlands



Datenbasis: Destatis (Stand: 31.12.2000)

## 3

### Zahlen und Fakten zu Grenzregionen in Europa

**35,5 %** der EU-Bevölkerung leben in Grenzregionen.

 **2 Mio.**  
Grenzpendler

**38**  
EU-interne  
Grenzen



 **60**  
Kooperationsprogramme

 **10 Mio.**  
EU-Bürgerinnen und -Bürger im erwerbsfähigen  
Alter leben in einem anderen EU-/EFTA-Land.

**6,6 Mrd. €**  
EU-Fördermittel für die  
grenzüberschreitende  
Zusammenarbeit

Datenbasis: Laufende Raumbewertung Europa; Datengrundlage: Eurostat, Europäische Kommission

© BBSR Bonn 2020

## Literatur

**BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2021: European Cross-Border Monitoring Network. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/EN/research/specialist-articles/spatial-development/eu-council-presidency/network-crossborderdata/main.html> [abgerufen am 07.03.2021].

**ECDC** – European Centre for Disease Prevention and Control, 2021: Maps in support of the Council Recommendation on a coordinated approach to travel measures in the EU.

**Europäische Kommission**, 2015: Cross-border Cooperation in the EU. Flash Eurobarometer 422. Brüssel.

**Eurostat**, 2021: Data Browser. Population on 1 January. Zugriff: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00001/bookmark/table?bookmarkId=c0aa2b16-607c-4429-abb3-a4c8d-74f7d1e> [abgerufen am 23.03.2021].