



# „DIE WERTSCHÄTZUNG FÜR DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION IST GESTIEGEN“

## Grenzschießungen in der Bodenseeregion

Im Gespräch mit Jens Kurnol vom BBSR erläutern Roland Scherer und Klaus-Dieter Schnell, wie sich die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in der Bodenseeregion ausgewirkt haben und welche Chancen und Risiken sie für die künftige grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehen.

---

**Dr. Roland Scherer**

ist Direktor am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen und wissenschaftlicher Leiter des regionalen Think Tank DenkRaumBodensee.  
roland.scherer@unisg.ch

**Klaus-Dieter Schnell**

ist Geschäftsführer der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK).  
schnell@bodenseekonferenz.org

---

Herr Scherer, Herr Schnell, viele Menschen kennen die Bodenseeregion aus persönlicher Anschauung, sei es aus dem Urlaub, aus beruflichen Gründen oder, wie bei mir, aus dem Studium. Die Bilder aus dem Frühjahr 2020 aus der Doppelstadt Konstanz/Kreuzlingen sind deshalb besonders prägnant in der Erinnerung geblieben. Wie haben sich diese Grenzschießungen auf die Menschen in der Bodenseeregion ausgewirkt?

---

**Dr. Roland Scherer:** Die härtesten Einschnitte bestanden sicherlich im privaten Bereich. Die Grenzschießung hat deutlich gemacht, wie viele familiäre Beziehungen beispielsweise im deutsch-schweizerischen Grenzraum bestehen. Besonders zwischen Konstanz und Kreuzlingen, die ja eine gemeinsame Agglomeration bilden und wo viele Deutsche auch auf der Schweizer Seite wohnen. So konnten sich etwa Paare ohne Trauschein nicht mehr sehen, Kinder aus Patchworkfamilien den Elternteil jenseits der Grenze nicht mehr besuchen oder Angehörige sich nicht mehr um pflegebedürftige Seniorinnen und Senioren kümmern. Das waren harte Einschnitte, da es einfach keine Ausnahmeregelungen gab.

**Klaus-Dieter Schnell:** Die zusammengewachsenen Städte Konstanz in Deutschland und Kreuzlingen in der Schweiz trennte plötzlich ein doppelter Grenzzaun, gesichert durch bewaffnete Grenzschießerinnen und -schützer. Das waren traurige Bilder, die es sogar bis in die New York Times geschafft haben. Das war doch eine sehr bedrückende Situation, die viele Härten im privaten Bereich und einen tiefen Einschnitt in den Alltag von vielen Menschen bedeutet hat.

**Dr. Roland Scherer:** Dabei gab es durchaus kuriose Situationen. So haben viele Menschen aus Konstanz einen Schrebergarten direkt hinter der Grenze im Tägermoos – einem Gebiet, das seit dem Mittelalter zur Gemarkung der Stadt Konstanz gehört, aber eben Schweizer Staatsgebiet ist. Die Kleingärtnerinnen und -gärtner konnten ihre Parzellen nicht bestellen, weil sie nicht über die Grenze durften. Das war zuletzt während des Zweiten Weltkrieges der Fall. Zum Glück haben sich dann oft Schweizer Parzellennachbarinnen und -nachbarn darum gekümmert.

---

Das grenzübergreifende Privatleben und auch das Geschäftsleben wurden also komplett unterbunden. Wie sah die Situation für Grenzpendlerinnen und -pendler aus?

---

**Klaus-Dieter Schnell:** Für sie war die Grenze offen. Völlig unklar war aber zunächst, welche Nachweise verlangt wer-

den. Je nach Wohnort hatten sie längere Arbeitswege, da kleine Grenzübergänge gesperrt waren. Völlig übersehen wurden die Einschnitte durch die daraus folgende Unterbrechung von grenzüberschreitenden Bahnverbindungen und Fähren. Gerade im Grenzraum zu Schaffhausen mit seinem komplizierten Grenzverlauf konnten viele Pendlerinnen und Pendler beispielsweise nicht mehr von ihrem Wohnort in Deutschland durch den Kanton Schaffhausen nach Singen zur Arbeit fahren. Aus einem Arbeitsweg von 15 km werden schnell 80 oder 100 km! Schülerinnen und Schüler wurden auf dieser Strecke nicht mehr durch die Schweiz in ihre Schulen befördert.

**Dr. Roland Scherer:** In anderen Grenzregionen wie etwa im bayerisch-tschechischen Grenzraum waren mit den Grenzschießungen auch gravierende Folgen für das Gesundheitssystem verbunden. Das hatten wir hier am Bodensee nicht. Es gibt in Schweizer Krankenhäusern zwar einen hohen Anteil an Mitarbeitenden aus Deutschland und Österreich, diese Personen wohnen aber auch oft vor Ort. Außerdem waren die Grenzen für Pendlerinnen und Pendler auch immer offen.

---

Vor Ort lässt sich oft besser auf bestimmte Probleme reagieren als zentral. Wie hat die Zusammenarbeit in der Region während der Grenzschießungen funktioniert?

---

**Klaus-Dieter Schnell:** Zu Beginn mangelte es besonders an Koordination zwischen den Bundesstellen sowie zwischen Bundes- und Landesebene und nicht zuletzt auch grenzüberschreitend. Das Ergebnis war ein kommunikatives Desaster zu den Grenzkontrollen in der Bodenseeregion. Kurzzeitig haben sogar Grenzbeamtinnen und -beamte der Bundespolizei im bayerischen Lindau und im baden-württembergischen Konstanz unterschiedlich agiert, was offenbar daran lag, dass die Landesdirektionen der Bundespolizei Erlasse des Bundesinnenministeriums unterschiedlich schnell weitergeleitet haben. Ganz offensichtlich war festzustellen, dass das Bewusstsein auf der Bundesebene für die besonderen Fallkonstellationen in der Grenzregion nicht besonders stark ausgeprägt war. Es fehlte am Wissen für die konkreten Gegebenheiten vor Ort und man war sich offenbar der Folgen der Grenzschießungen nicht bewusst. Die Behörden vor Ort konnten dagegen nicht viel ausrichten.

**Dr. Roland Scherer:** Es gab auch Bereiche, in denen die Politik schnell handelte. So wurde recht bald auf die Problematik reagiert, dass Grenzgängerinnen und -gänger maximal 25 % ihrer Arbeitszeit im Homeoffice verbringen dürfen, um nicht zusätzlich auch am Wohnort sozialversicherungspflichtig



Foto: Achim Mende

## Der Bodenseeraum aus der Luft

zu werden. Durch die Homeoffice-Pflicht ist das für Grenzgängerinnen und -gänger natürlich nicht einzuhalten. Da haben sich die Staaten schnell auf eine Ausnahmeregelung geeinigt. Das Beispiel zeigt, dass es am Bodensee oder am Oberrhein ein funktionierendes Netzwerk von Kooperationen und Beratungsstellen gibt, das die Problematik schnell aufbereiten und in die Beratungen auf Bundesebene einbringen konnte.

---

Wie hat sich die Situation seither entwickelt?

---

**Klaus-Dieter Schnell:** Mittlerweile haben sich neue und wertvolle Kommunikationsstrukturen etabliert. Auf Initiative des Staatsministeriums Baden-Württemberg gibt es wöchentliche Videokonferenzen zur Grenzsituation mit der Schweiz. Da sind alle relevanten Ministerien auf Bundes- und Landesebene, Polizeibehörden aber auch die Landkreise sowie die grenzüberschreitenden Gremien wie die Internationale Bodensee-Konferenz IBK, die Oberrheinkonferenz oder

die Hochrheinkommission beteiligt. Auf Schweizer Seite sind die wichtigen Departemente, die Schweizer Botschaft und das Generalkonsulat, aber auch die Kantone mit dabei. In dieser Runde werden die Probleme offen angesprochen und meist auch rasch pragmatische Lösungen gefunden. Die Sensibilität für die Bedarfe in der Grenzregion ist spürbar gestiegen: Bei den Regelungen für Einreise, Quarantäne und Testungen an den Grenzen waren zu Beginn der zweiten Welle nun auf allen Seiten vergleichbare Ausnahmen zur Erleichterung des kleinen Grenzverkehrs vorgesehen.

**Dr. Roland Scherer:** Hieran zeigt sich meines Erachtens der Vorteil, dass in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bodenseeraum oder am Oberrhein die Landesebene intensiv beteiligt ist. Jetzt hat sich diese Multi-Level-Governance noch um die Bundesebene erweitert. Während es also in der ersten Pandemiephase damit noch etwas gehakt hat und auch die Landesebene wenig Spielräume hatte, haben sich jetzt offensichtlich neue grenzübergreifende Kommunikationsstrukturen zwischen den Verwaltungsebenen etabliert.

---

Lässt sich aufzeigen, welche Folgen diese neuen Kommunikationsstrukturen in der Praxis haben? Ist das Bewusstsein für die besonderen Herausforderungen in Grenzregionen und die Bereitschaft, diese zu berücksichtigen, insgesamt größer geworden?

---

**Dr. Roland Scherer:** Ich nehme wahr, dass die Behörden aus den Erfahrungen der ersten Grenzschließung gelernt haben und nun viel pragmatischer auch Ausnahmen zulassen. Als kurz vor Weihnachten Baden-Württemberg den Grenzübertritt für das Einkaufen praktisch untersagt hat, hatten viele Schweizerinnen und Schweizer bei Konstanz Metzgereien bereits ihren Festtagsbraten bestellt. Den hätten sie eigentlich nicht mehr abholen dürfen und die Einzelhändler wären auf der Ware sitzen geblieben. Schließlich wurde eine Ausnahme gemacht, die vorbestellte Ware durfte abgeholt werden und die Feiertage waren gerettet!

**Klaus-Dieter Schnell:** Im Dezember wurde die Einreise nach Deutschland wieder stark eingeschränkt. Die Grenze ist nur offen für definierte Zwecke. Aber es gibt auch Ausnahmeregelungen für Einreisen aus wichtigen familiären Gründen. Kommunikativ wird nach meiner Wahrnehmung allerdings noch zu wenig getan, um die Situation zu erklären. Zudem tauchen längst vergessen geglaubte Ressentiments wieder auf, wenn Autofahrer mit Schweizer Kennzeichen auf deutscher Seite angefeindet werden, wenn sie auf dem Weg zur Arbeit nur kurz beim Bäcker anhalten. Zum Unmut in der Bevölkerung trägt bei, wenn bei annähernd gleicher Gefährdungslage an der Grenze zur Schweiz ein viel rigideres Management greift als in Richtung deutscher Nachbarlandkreise. Das alles zu erklären, bleibt dann oft an Bürgermeisterinnen und -meistern sowie Landrätinnen und Landräten vor Ort hängen, obwohl sie die entsprechenden Regelungen gar nicht beschlossen haben.

---

Der Thinktank DenkRaumBodensee hat im Sommer eine Umfrage dazu gemacht, wie die Bürgerinnen und Bürger die pandemiebedingten Grenzschließungen im Frühjahr wahrgenommen haben. Was waren die wichtigsten Ergebnisse?

---

**Dr. Roland Scherer:** Insgesamt haben wir in dieser – nicht-repräsentativen – Umfrage in der Vierländerregion Bodensee festgestellt, dass es eine relativ hohe Zustimmung für die Grenzschließung im Frühjahr gab. Die Einschätzungen unterscheiden sich aber zwischen regelmäßigen Grenzpendlerinnen und -pendlern sowie Personen, die im Alltag die Grenzen eher wenig überqueren. Sehr viele Befragte pflich-

teten aber auch der Aussage bei, dass mehr Ausnahmeregelungen notwendig gewesen wären. Zudem haben wir einen weiteren Effekt festgestellt: Vielen Befragten wurde mit den Grenzschließungen erst wieder so richtig bewusst, dass es überhaupt Staatsgrenzen gibt, die sie im Alltag kaum mehr als Hindernis wahrgenommen hatten.

---

Wie sehen Sie die Zukunft der Kooperation? Reichen die bestehenden Regeln und Strukturen aus oder müssen sie angepasst werden?

---

**Klaus-Dieter Schnell:** Ich denke, dass sich die erwähnten neuen Mehrebenen-Strukturen auch bei künftigen Problemlagen einsetzen lassen. Sie haben den Vorteil, dass sie durch vorhandene Netzwerke und Vertrauensstrukturen informell relativ schnell aufgesetzt und bedarfsgerecht angepasst werden können, etwa für Verkehrsthemen. Zudem ergeben sich daraus auch Kristallisationspunkte, um formellere Mehrebenen-Strukturen testen und etablieren zu können. Damit hat die Pandemie in gewissem Sinne auch Prozesse beschleunigt, an denen die IBK bereits arbeitet. In der Zusammenarbeit während der Corona-Pandemie wurden Fragen aufgedeckt, bei denen Zusammenarbeit künftig eine verbindlichere Grundlage zwischen den Ländern braucht. Wenn etwa das Contact Tracing auch bei künftigen Pandemien grenzüberschreitend funktionieren soll, braucht es eine rechtliche Grundlage zum Austausch personenbezogener Daten zwischen den Ländern, auch mit dem Nicht-EU-Land Schweiz. Perspektivisch wären für den Bodenseeraum eine engere Einbindung der nationalen Ebene und – auch wenn das keine einfache Angelegenheit ist – in gewissen Bereichen auch staatsvertragliche Regelungen der Zusammenarbeit in der Vierländerregion wünschenswert.

**Dr. Roland Scherer:** Mit der Pandemie war auch ein Lernprozess für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion verbunden. Die bisherigen Strukturen wie die IBK sind stark auf die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und Kantonen ausgerichtet. Man war – überspitzt formuliert – manchmal ganz froh, wenn Berlin, Bern und Wien weit entfernt waren. Nun konnte man beiderseits Erfahrungen sammeln mit einer engeren Einbindung der nationalen Ebene. Das ist wichtig, weil die Grenzregion für viele Entwicklungsthemen auch die Bundesebene braucht. Das gilt beispielsweise für Verkehrsfragen wie die Schienenanbindung oder die Fluglärm-Problematik grenznaher Flughäfen. Diese Fragen kann man nicht zwischen Ländern und Kantonen verhandeln, man braucht dazu die Bundesstellen.

---

Wo sehen Sie zukünftig Problemfelder für die Zusammenarbeit im Bodenseeraum?

---

**Dr. Roland Scherer:** Wir beobachten, dass das Umfeld für die grenzüberschreitende Kooperation in den letzten Jahren schwieriger geworden ist. Die öffentlichen Haushalte in der Region stehen unter hohem Spardruck, der künftig mit den Folgen der Corona-Pandemie noch zunehmen wird. Zudem nehmen wir wahr, dass das finanzielle Engagement für grenzüberschreitende Projekte unter Rechtfertigungsdruck gerät – gerade bei Projekten, die einen Nutzen für den Gesamttraum abwerfen, aber nicht unmittelbar für alle einzelnen Partnerinnen und Partner. Während sich vor 25 Jahren alle Bodenseerainer an einem zusätzlichen Fährschiff beteiligten, um die Frequenz auf der Linie Romanshorn–Friedrichshafen zu verdoppeln, wird heute über notwendige Investitionen in die Fährschiffe und Defizitausgleiche ganz anders diskutiert, und auf die Mitglieder mit dem direktesten Nutzen gezeigt.

**Klaus-Dieter Schnell:** Generell stehen auch grenzüberschreitende Projekte unter dem Vorbehalt, dass die jeweiligen Parlamente in den Ländern und Kantonen die notwendigen Mittel freigeben. Das ist ein Grund, weshalb die Regierungen in der IBK den Kontakt zu den gewählten Volksvertretern, namentlich in der Internationalen parlamentarischen Bodensee-Konferenz IPBK, intensiviert haben. Das Bewusstsein für die gemeinsamen Anliegen der Grenzregionen gilt es auch in den Parlamenten zu schärfen, damit bei parlamentarischen Beratungen die wichtigen Kooperationsprojekte nicht zu kurz kommen.

**Dr. Roland Scherer:** Ein Stück weit hat die Grenzschießung auch problematische Entwicklungen der Vergangenheit aufgezeigt. Der Einkaufstourismus nach Deutschland aus der Schweiz ist in den letzten Jahren aufgrund der Frankenstärke und der Mehrwertsteuer-Rückerstattung schon sehr stark geworden. Das hat auch negative Begleiterscheinungen: Akzeptanzprobleme und Neiddebatten auf der deutschen Seite oder negative Auswirkungen für Handel und die Gastronomie im Schweizer Grenzraum. Jedenfalls schienen Migros, Coop und mancher Einzelhändler auf Schweizer Seite gar nicht so unglücklich über die Grenzschießungen zu sein.

---

Nach den vielen negativen Meldungen, die wir im letzten Jahr gehört haben: Was nehmen Sie für die grenzübergreifende Zusammenarbeit als positiven, bleibenden Effekt mit?

---

**Klaus-Dieter Schnell:** Aus Sicht der IBK lässt sich festhalten, dass wir trotz eher informeller Netzwerkstrukturen und verteilter Zuständigkeiten gute Impulse für einen pragmatischen Umgang mit den Herausforderungen geben konnten. Auch wurden neue Kommunikationsstrukturen unter Beteiligung der Bundes- und Landesebene aufgebaut. Den Akteurinnen und Akteuren wurde wieder klar, wie unverzichtbar offene Grenzen sind, dass man sich dafür aber aktiv einsetzen muss. Ob die Erfahrungen des letzten Jahres allerdings die Relevanz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit insgesamt bei allen erhöht, bleibt abzuwarten.

**Dr. Roland Scherer:** Ich glaube, dass vielen Menschen in der Region deutlich bewusst geworden ist, wie wertvoll offene Grenzen sind. Gerade für die jüngere Generation, die mit offenen Grenzen aufgewachsen sind, war es eine Selbstverständlichkeit, sich in der Bodenseeregion frei bewegen zu können. Egal, ob nach Vorarlberg zum Skifahren oder zum Bergwandern ins Appenzell. Sie sind in einem offenen Europa aufgewachsen. Mit den Grenzschießungen ist daher die Wertschätzung der Zusammenarbeit in der Bodenseeregion und für die europäische Integration generell gestiegen. Auch in den Medien ist der Stellenwert des Themas gestiegen. So hat die größte Tageszeitung am Bodensee seit neuestem eine deutsch-schweizerische Redaktion, die sich auch den grenzüberschreitenden Themen annimmt.



Quelle: Jens Kurnol

**Dr. Roland Scherer (l. o.), Klaus-Dieter Schnell (u.) und Jens Kurnol (r. o.) im Gespräch**