



Geschlossener Grenzübergang zwischen Dänemark und Deutschland, Ende März 2020

# GRENZSCHLIEßUNGEN ALS FOLGE VON COVID-19

Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020





Foto: Prof. Martin Klatt, Syddansk Universitet

Im März 2020 war das COVID-19-Virus endgültig in Europa angekommen. Die meisten Mitgliedstaaten schlossen ihre nationalen Grenzen in der Folge. Das wirkte sich auf grenzübergreifende Gemeinschaften aus: Gesundheitseinrichtungen waren betroffen, da Arbeitskräfte aus einer Nachbarregion ihre Arbeitsstätten nicht mehr erreichen konnten. Berufspendlerinnen und -pendler wurden daran gehindert, zur Arbeit oder nach Hause zu fahren. Familien wurden auseinandergerissen, Pflegebedürftige für längere Zeit von ihren Angehörigen getrennt.

---

**Jean Peyrony**

ist Generaldirektor der Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Schwerpunkte der MOT: Interessen von Grenzräumen wahrnehmen, Projektträger unterstützen, Vernetzung von Akteuren und Erfahrungswerten.

jean.peyrony@mot.asso.fr

Der vorliegende Artikel basiert auf einer für die Europäische Kommission erstellten Studie (Peyrony et al. 2021). Sie untersucht, was die COVID-19-Maßnahmen an den EU-Binnen- und -außen-Grenzen für grenzübergreifende Gemeinschaften bedeuten. Die Studie enthält auch Empfehlungen, wie sich die Widerstandsfähigkeit von Grenzregionen bei weiteren Krisen verbessern lässt. Das Forschungsteam analysierte anhand von 20 konkreten Fällen, wie sich die Maßnahmen auf die Governance der Grenzregionen ausgewirkt haben – und welche Rolle Rechtssysteme und -vereinbarungen in den Grenzregionen bei der Entscheidung und Umsetzung dieser Maßnahmen gespielt haben.

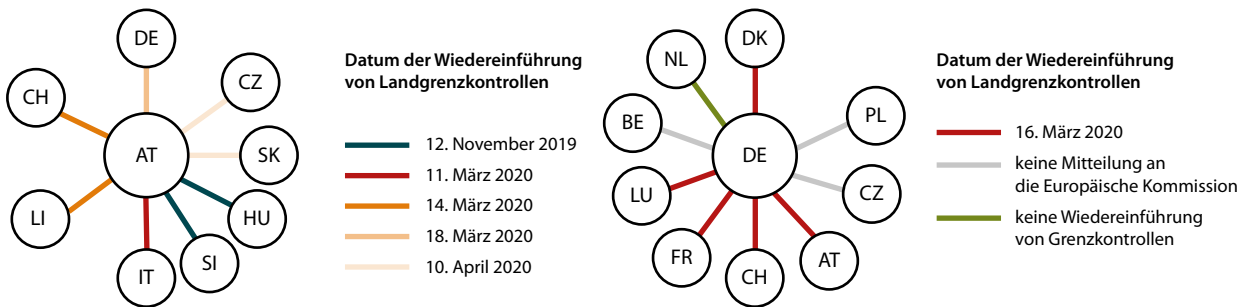
Die COVID-19-Krise hat alle vor Herausforderungen gestellt. Sie war auch ein Schock für die grenzüberschreitende Governance und hat viele sozioökonomische und menschliche Verflechtungen sichtbar gemacht. Nicht nur auf globaler oder europäischer Ebene, sondern auch auf lokaler grenz-

überschreitender Ebene. Gleichzeitig erscheint die Krise als Chance, notwendige Veränderungen zu beschleunigen, und das ebenfalls auf grenzüberschreitender Ebene. Basierend auf den Lehren, die wir aus der COVID-19-Krise ziehen können, gelten die in diesem Beitrag zusammengefassten Empfehlungen für das Krisenmanagement und ganz allgemein für das Management von Grenzen und Grenzregionen. Die meisten dieser Vorschläge existierten bereits vor der Krise.

Die Empfehlungen konzentrieren sich auf Grenzregionen, selbst wenn einige auch für alle anderen Regionen gültig sind. Nationale Grenzen sind spezifisch, aber repräsentativ für alle nationalen Grenzen. Sie erfordern vor dem Hintergrund ausschließlich institutioneller Routinen funktionale Ansätze. Die Umsetzung der Empfehlungen würde eine integrativere, nachhaltigere und widerstandsfähigere Entwicklung für ganz Europa ermöglichen.

**1**

**Zeitpunkte der Wiedereinführung von Grenzkontrollen in Österreich und Deutschland**

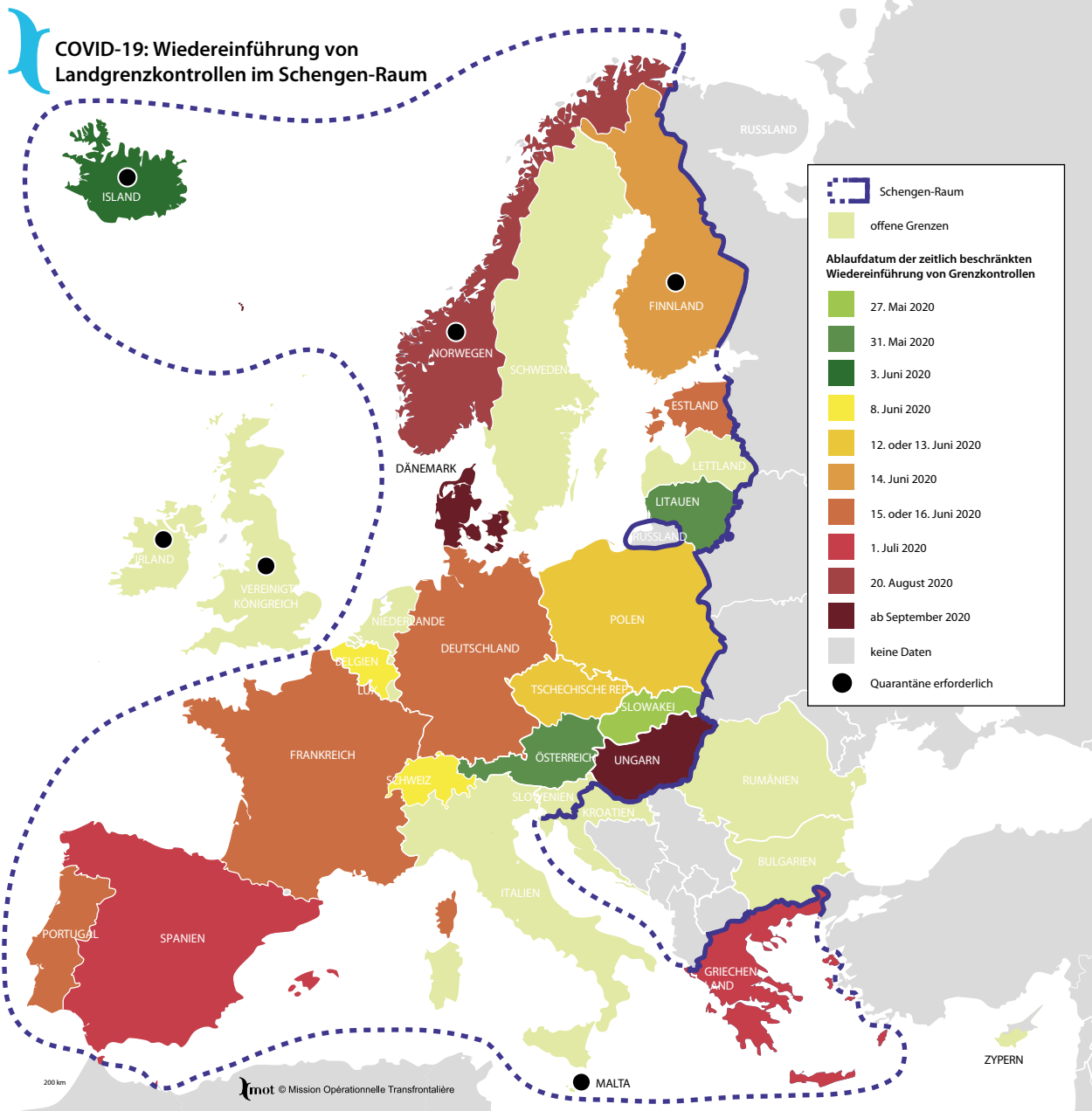


Länderkürzel: AT = Österreich, DE = Deutschland, CZ = Tschechien, SK = Slowakei, HU = Ungarn, SI = Slowenien, IT = Italien, LI = Liechtenstein, CH = Schweiz, DK = Dänemark, PL = Polen, FR = Frankreich, LU = Luxemburg, BE = Belgien, NL = Niederlande

Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière

2

Zeitpunkte, zu denen die vorübergehend eingeführten Grenzkontrollen in Europa wieder ausgesetzt wurden



Quelle: Europäische Kommission, GD Migration und Inneres; [www.schengenvisainfo.com](http://www.schengenvisainfo.com)  
 Diese Karte wurde auf der Grundlage der Daten vom 23. Mai 2020 erstellt

# Was lässt sich in den Grenzregionen auf lokaler Ebene tun?

## Erste Lektion aus der Krise

Die Pandemie hat Menschen in allen Regionen beeinflusst. Jedoch hat die Nähe zur Grenze das Problem zweifellos verstärkt. Menschen, die hier leben, waren folgendermaßen betroffen:

- als Wirtschaftsakteure. Dazu gehören Berufspendlerinnen und -pendler, Personen, die einkaufen gehen oder Bewohnerinnen und Bewohner von Zweitwohnungen. Personen, die die Grenze überquerten, wurden häufig als illegitim stigmatisiert.
- als Nutzerinnen und Nutzer öffentlicher grenzüberschreitender Dienstleistungen. Die Tramverbindung zwischen Straßburg und Kehl an der deutsch-französischen Grenze war beispielsweise unterbrochen.
- als Personen, die informiert sein wollen, um angemessen, individuell und kollektiv handeln zu können. Dies war jedoch wegen fehlender Daten und einem mangelnden gemeinsamen Verständnis, verstärkt durch den grenzüberschreitenden Hintergrund, nicht mehr möglich.
- als Menschen in Beziehungen, zum Beispiel Paare, Familien (einschließlich Kindern, Behinderten oder älteren Menschen) oder Gemeinschaften, die die geschlossenen Grenzen plötzlich trennten.
- als Personen mit kulturellen, religiösen oder moralischen Werten, die versuchten, verantwortungsbewusst zu handeln, aber durch geschlossene Grenzen und unrichtige Darstellungen vor Herausforderungen gestellt wurden. Eine grenzüberschreitende Integration basiert nicht nur auf wirtschaftlichen, rechtlichen oder funktionellen Möglichkeiten, sondern auch auf gemeinsamen Visionen und Pflichten, die durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit entstanden sind und plötzlich beeinträchtigt werden.
- als Menschen mit doppelter Staatsbürgerschaft, die von unkoordinierten Entscheidungen der Staaten getroffen wurden.

Regional wirkten sich die Maßnahmen unterschiedlich aus, je nach Abhängigkeit der Wirtschaft von globalen Lieferketten, städtischer Dichte und sozialem Zusammenhalt (z. B. generationsübergreifendes Zusammenleben, familiäre Strukturen). Besonders die Kombination dieser Faktoren, die allgemein als „Güter“ gelten, wirkte sich in einigen Regionen

negativ aus. Die räumlichen Muster und Dynamiken, die berücksichtigt werden müssen, um verstehen und handeln zu können, sind regional, manchmal grenzüberschreitend.

Natürlich waren alle Menschen in Europa und auf der Welt von der Krise betroffen. Personen in Grenzregionen wurden mangels Koordinierung jedoch doppelt bestraft. Sie sollten im Fokus des Handelns stehen, um die bürokratische Logik von Institutionen, die an ihre Grenzen gestoßen ist, zu brechen.

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass es dafür integrierte horizontale, räumliche Ansätze braucht und nicht die üblichen vertikalen, sektoralen „Silo“-Ansätze. Die staatliche Politik muss den Alltag von Personen und deren Lebensbereiche selbst dann berücksichtigen, wenn sie Verwaltungsgrenzen überqueren – zum Beispiel um zur Arbeit zu fahren, die Kinder zur Schule zu bringen, einzukaufen oder die Familie zu besuchen.

## Zweite Lektion aus der Krise

Die Medien erachteten die Schließung von Grenzen in ihrer Berichterstattung überwiegend als notwendige Maßnahme. Globale Mobilität ist jedoch nicht dasselbe wie grenzüberschreitende Mobilität. Geschlossene Grenzen in einem Europa, das auf einem Binnenmarkt, Freizügigkeit und einer gemeinsamen Staatsbürgerschaft beruht, sind nicht mit geschlossenen Grenzen in anderen Ländern oder gar China gleichzusetzen.

Die Krise hat symmetrische Sackgassen aufgezeigt: Dazu gehört die Hyperglobalisierung – wir sollten in puncto Sicherheit und Autarkie weniger von anderen Ländern abhängig sein. Ausschließlich nach Lösungen in „abgeschlossenen“ Gebieten zu suchen, würde sich als kontraproduktiv erweisen. Um staatliche Richtlinien und Gesetze für die Zeit nach COVID-19 zu gestalten, braucht es Antworten auf verschiedene Fragen: Wie sollten welche Verflechtungen erhalten bleiben? Und welche Governance-Modi sollten funktionale Gebiete nach welcher variablen Geometrie unterstützen?

Dabei wichtig ist der Begriff der Grenzgebiete als „Verflechtungsräume“, in denen die Zusammenarbeit das tägliche Leben von Personen erleichtern sollte, als aktive Schnittstellen zwischen nationalen Systemen und nicht als Trennlinie zwischen souveränen nationalen Staaten. Die Territoriale Agenda 2030, die im Dezember 2020 unter deutscher EU-Präsidentschaft verabschiedet wurde, fordert die Berück-

sichtigung funktionaler Regionen und eine grenzüberschreitende Integration.

### Dritte Lektion aus der Krise

Immaterielle Aspekte wie Misstrauen oder mangelndes Verständnis der Situation in Grenzregionen waren die wichtigsten Ursachen für Defizite. Überall auf der Welt war es schwierig zu verstehen, was geschah: Um was für eine Bedrohung es sich handelte, wie man individuell und kollektiv reagiert, wie politisch zu verfahren ist. Die Grenzschließung war eines der Instrumente zur Eindämmung der Pandemie.

Hinter einer geschlossenen Grenze verbirgt sich eine komplexe Realität. 2015 wurden an mehreren Grenzen im Schengen-Raum wieder Grenzkontrollen eingeführt. Die COVID-19-Krise war nach Krisen im Zusammenhang mit Migration oder Terrorismus nur der Beginn einer neuen Episode. Einige Grenzübergänge wurden komplett geschlossen, viele andere wurden unterschiedlich intensiven (systematischen bis hin zu zufälligen) Kontrollen unterzogen, die mit der Zeit variierten.

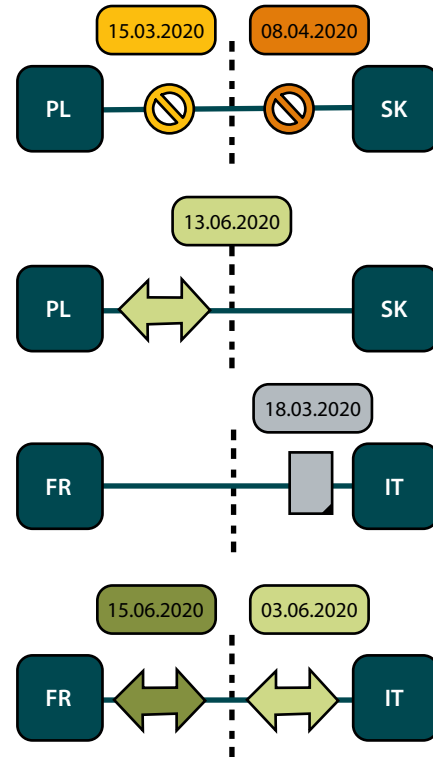
Ein weiterer Faktor ist die inhärente „doppelte“ Natur der Grenze. Jedes Grenzregime zwischen zwei Ländern ergibt sich aus den jeweiligen Einreiseverfahren. Für Berufspendlerinnen und -pendler, die im Zuge ihrer täglichen Pendelei die Grenze überqueren mussten, erschwerte dieser Prozess Grenzübertritte.

Dabei ist (grenzüberschreitende) Mobilität oft komplexer als eine einfache Fahrt zwischen Arbeit und Wohnung. Bei der Verwaltung einer Grenze geht es nicht nur um die Grenzkontrolle an sich. Im Fokus sollten vielmehr alle staatliche Maßnahmen stehen, die das tägliche Leben von Grenzgängerinnen und -gängern durch mangelnde Koordinierung erheblich beeinträchtigen.

Darüber hinaus basierten die Kontrollen auf bürokratischen – und nicht gesundheitspolitischen – Kriterien wie Nationalität. Sie waren häufig unangemessen und unverhältnismäßig und berücksichtigten die räumliche Lebensrealität von Personen nicht. Beamtinnen und Beamte passten die Regeln zudem an bestimmte Situationen an. So entstand der Eindruck, dass die Maßnahmen willkürlich ergriffen wurden oder zumindest nicht verständlich waren. Innerhalb des Schengen-Raums sollten sich Europäerinnen und Europäer frei bewegen können.

### 3

#### Zwei Facetten der Grenze: Einführung und Aufhebung der Grenzkontrollen durch die EU-Mitgliedstaaten



EU-Mitgliedstaat und Mitglied des Schengen-Raums

#### Grenzschießungen

- Einführung von Grenzkontrollen auf der einen Grenzseite (erstes Land mit Grenzkontrollen)
- Einführung von Grenzkontrollen auf der anderen Grenzseite (zweites Land mit Grenzkontrollen)
- Bescheinigung erforderlich für den Grenzübertritt

#### Wiederöffnung der Grenzen

- Wiederöffnung der Grenzen vor dem 15. Juni 2020
- Wiederöffnung der Grenzen am 15. Juni 2020

Länderkürzel: PL = Polen, SK = Slowakei, FR = Frankreich, IT = Italien

Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière



## 4

Bescheinigungen für Berufspendlerinnen und -pendler zwischen Deutschland und Luxemburg. Damit ließ sich nachweisen, dass es einen triftigen Grund für das Pendeln gab

**Bescheinigung für Berufspendler**

Hiermit wird bescheinigt, dass die aufgeführte Person zwischen Wohnung und Arbeitsstätte über die deutsche Bundesgrenze pendeln muss.

**Wohnung**  
 Staat: \_\_\_\_\_ PLZ, Ort: \_\_\_\_\_

**Arbeitsstätte**  
 Staat: \_\_\_\_\_ PLZ, Ort: \_\_\_\_\_

**Angaben zum Pendler**  
 Name: \_\_\_\_\_ Vorname: \_\_\_\_\_  
 Geburtsdatum: \_\_\_\_\_ Staatsangehörigkeit: \_\_\_\_\_

Firmenbezeichnung \_\_\_\_\_  
 Vertreten durch: \_\_\_\_\_  
(Name, Vorname, Telefon)

Ich versichere, dass ich die vorstehenden Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht habe und dass sie richtig und vollständig sind. Mir ist bewusst, dass eine missbräuchliche Verwendung als unbefugter Grenzübertritt sanktioniert werden kann.

\_\_\_\_\_  
Datum, Unterschrift und Firmenstempel

Die Pendlerkarte kann zur Beschleunigung der Kontrolle in die Windschutzscheibe gelegt werden. Diese Bescheinigung ist mitzuführen und auf Verlangen vorzuweisen. Die Pflicht zum Vorlegen eines gültigen Passes oder Passersatzes und ggf. eines gültigen Aufenthaltstitels bleibt unberührt.

BPMCL 1 10 225 03 20

BPMCL 1 10 225 03 20



Quelle: Regierung des Großherzogtums Luxemburg

Die Grenzsicherungen waren umso schwerwiegender, da sie auch immateriell und psychologisch wirkten. Die geschlossenen Grenzen führten zum Wiederaufleben von Misstrauen und Aggressivität gegenüber „Fremden“ oder sogar zum Versuch, sie zum Sündenbock zu machen. Grenzen sind ambivalent: Sie vermitteln ein Gefühl der Einheit und des Schutzes, können sich jedoch schwerwiegend auf Personen und Ansichten beiderseits der Grenze auswirken („wir und die anderen“). Auch wenn die Grenzen insgesamt nicht vollständig geschlossen waren, lieferte das unvorhersehbare und scheinbar irrationale Management negative Signale und provozierte negative und kumulative Erwartungen mit einschneidenden Folgen für das wirtschaftliche und soziale Leben.

## Vierte Lektion aus der Krise

Während der Krise fanden zunächst Personen und nicht Organisationen Lösungen vor Ort. Der Erfolg des Patiententransports beruhte auf dem Engagement von Funktionärinnen und Funktionären, Beamtinnen und Beamten sowie Diplomatinen und Diplomaten. Bereits bestehende Kooperationsvereinbarungen erleichterten den Weg dorthin allerdings. Frei nach Jean Monnet: „Nichts ist möglich ohne die Menschen, nichts ist dauerhaft ohne Institutionen.“

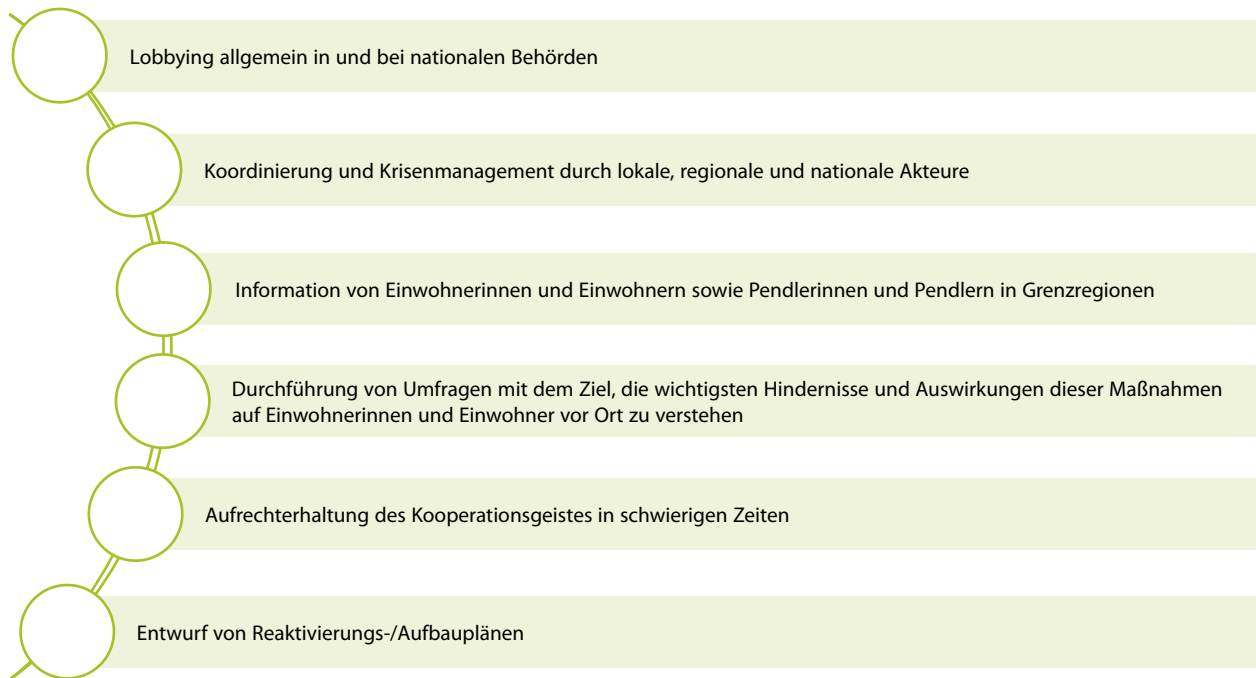
Wo es keine grenzübergreifenden Institutionen wie den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit EVTZ gab, kam es insgesamt zu mehr Problemen. Wo es sie gab, war ihre Effizienz nicht immer vermittelbar, aber einige Ergebnisse waren spürbar. Lokale bürgernahe, grenzübergreifende Akteure wie die französisch-deutschen Eurodistrikte gehörten zu den ersten, die handelten. Andere Strukturen wie größere Euroregionen, die mit größeren Gebieten und einer komplexeren ebenenübergreifenden Organisation konfrontiert waren, reagierten später. Die wichtigsten Aktivitätstypen dieser Strukturen fasst Abbildung 5 zusammen.

Angesichts dessen sollten grenzüberschreitende Lebensbereiche anerkannt und geeignete staatliche Maßnahmen zur besseren Integration grenzüberschreitender Gebiete für die dort lebenden Personen entwickelt werden. Eine konsolidierte grenzübergreifende Governance sollte dies unterstützen. Solche Strukturen sollten von der Übertragung von „angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren“ (Vertrag von Aachen 2019) profitieren, um Hindernisse für ihre grenzüberschreitenden Projekte zu überwinden. EVTZ oder gleichwertige Strukturen sollten eine wichtigere Rolle spielen, um grenzübergreifende Maßnahmen in funktionalen Bereichen der grenzüberschreitenden Integration koordinieren und unterstützen zu können.

**Grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen:** Die in den Grenzregionen lebenden Menschen sind berechtigt, öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Mobilität, Gesundheit, Bildung, Berufsausbildung und Arbeit auf beiden Seiten der Grenze in Anspruch zu nehmen. Das gilt auch für öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Bürgerbeteiligung, Pflege oder persönliches Engagement. Grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen sollte auch dann aufrechterhalten werden, wenn Krisen auftreten.

Gefördert werden sollten der Zugang zur Gesundheitsversorgung auf der anderen Seite der Grenze, der Transfer von Patientinnen und Patienten und der Grenzübertritt für Angehörige von Gesundheitsberufen. Für alle Politikbereiche, die mit grenzübergreifenden Dienstleistungen zusammen-

## Aktivitäten von grenzüberschreitenden Strukturen wie EVTZ während der Grenzschießungen und -kontrollen



Quelle: Mission Opérationnelle Transfrontalière

hängen, braucht es Pläne für das Krisenmanagement im Hinblick auf eine dauerhafte gemeinsame Entwicklung. Die Pläne sollten im Rahmen eines integrierten räumlichen Ansatzes – einschließlich Arbeit, Wirtschaft, Mobilität, Energie, Umwelt, Raumordnung und Besteuerung – koordiniert werden. EVTZ und grenzübergreifende Strukturen sollten diese verwalten und aktualisieren können.

**Grenzübergreifende Märkte:** Viele Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzregionen verfolgen grenzüberschreitende Lösungen, zum Beispiel bezogen auf Arbeit, Dienstleistungen, Einkaufen, Altenpflege, Tourismus oder Wohnen. Das trägt auch zum eigenen Wohlergehen bei. Unternehmen (Einzelhandel, Dienstleistungen, KMU) greifen auf Ressourcen und Märkte auf der anderen Seite der Grenze zurück.

In Krisensituationen, die Grenzkontrollen mit sich bringen, sollten Personen und Unternehmen nicht durch Bürokratie eingeschränkt oder gar für ihre Mobilität verantwortlich gemacht werden. Die Behörden sollten sie respektieren und unterstützen. Das würde die Legitimität der Innen- und Europapolitik fördern.

**Grenzübergreifende Informationen:** Bürgerinnen und Bürger müssen Situationen und Maßnahmen, die von den Behörden auch grenzüberschreitend ergriffen werden, nachvollziehen können. Sie sollten im Rahmen einer Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens einbezogen werden. Grenzüberschreitende Institutionen wie der EVTZ haben die Bevölkerung während der Krise häufig mit Informationen auf dem Laufenden gehalten und sollten eine wichtigere Rolle spielen. Sie könnten als Vermittler zwischen allen Akteuren agieren, um das Verständnis für grenzübergreifende Besonderheiten zu verbessern. Die nationalen Regierungen sollten sie einen Tag vor Umsetzung der Maßnahmen benachrichtigen, damit diese wiederum die Bewohnerinnen und Bewohner informieren können. Dazu gehört es dann auch, zu erklären, warum eine Maßnahme ergriffen wurde. Wichtig ist zudem, dass die grenzüberschreitenden Institutionen die nationalen Behörden darüber in Kenntnis setzen, wie sich die Maßnahmen auf die jeweiligen Gebiete ausgewirkt haben.

Allgemeiner ausgedrückt sollte die Krise eine Gelegenheit bieten, durch die Entwicklung einer grenzüberschreitenden Raumbeobachtung ein besseres kollektives Verständnis von Grenzregionen mit ihren komplexen, mehrstufigen Interak-



tionen zu schaffen. Bürgerinnen und Bürger brauchen Informationen, nicht nur zu wirtschaftlichen Fragen, sondern auch über Lage und Aussichten einer Grenzregion allgemein und in Krisensituationen.

**Grenzübergreifende Kultur und Zivilgesellschaft:** Die Belastungen der Pandemie und Grenzschließungen haben zu Uneinigkeiten zwischen Staaten, an Grenzen und auf EU-Ebene geführt, aber auch zu Solidaritätsbekundungen. Viele Bürgerinnen und Bürger, Politikerinnen und Politiker oder Beamtinnen und Beamte haben die Sackgasse der fehlenden Zusammenarbeit erkannt. Wieder lässt sich Jean Monnet zitieren: „Europa wird in Krisen geschmiedet werden, und es wird die Summe der zur Bewältigung dieser Krisen verabschiedeten Lösungen sein.“

Das Vertrauen zwischen Personen und Behörden und Solidarität sind Grundlagen des Gemeinwohls, die auch auf grenzüberschreitender Ebene der bürokratischen Kontrolle

vorzuziehen sind. Während Krisen hängt die Widerstandsfähigkeit von Grenzregionen davon ab, ob die entsprechende Zivilgesellschaft verantwortungsbewusst ist. Sie sollte durch bürgernahe Projekte sowie soziale und kulturelle Aktivitäten unterstützt werden, damit Menschen aus den Grenzregionen gegenwärtig und langfristig eine gemeinsame Vision entwickeln.

**Staatsbürgerschaft in Grenzregionen:** Die Krise hat sich gegensätzlich auf Grenzregionen ausgewirkt: Zum Teil schadete sie dem Gefühl der Bürgerinnen und Bürger, einer grenzübergreifenden Gemeinschaft anzugehören, zum Teil verstärkte sie dieses Gefühl. Um eine krisenresistente grenzübergreifende Demokratie zu entwickeln, sollten zivile Foren Bürgerinnen und Bürger in Grenzregionen systematischer in die Verwaltung dieser Gebiete einbeziehen. Diese Entwicklung kann ein erster Schritt in Richtung einer formelleren Demokratisierung grenzüberschreitender Gremien sein.

## Konsolidierung einer ebenenübergreifenden Governance in Grenzregionen

### Fünfte Lektion aus der Krise

Insbesondere zu Beginn der Pandemie litten Menschen aus Grenzgebieten sehr unter der plötzlich geschlossenen Grenze. Jeder Staat ergriff Maßnahmen, koordinierte diese aber nicht horizontal auf lokaler oder nationaler Ebene. Das führte zu absurden Situationen, die sich auf den grenzüberschreitenden Alltag von Personen auswirkten: An der belgisch-französischen Grenze durften Menschen die Straße vor ihrem Haus nicht mehr überqueren. An der deutsch-französischen Grenze lebende Personen durften nicht in ihrem eigenen Land arbeiten und mussten zu Hause bleiben.

Die Krise hat gezeigt, dass Grenzen weiterhin ein staatliches Objekt sind, das rechtsstaatliche Institutionen wie Polizei und Zoll verwalten. Auf beiden Seiten der Grenzen waren vertikale Ansätze vorherrschend: Die meisten Akteurinnen und Akteure wandten sich in erster Linie an „ihre“ zentralen Behörden und dann erst an das Nachbargebiet. Für gewisse Zeiträume fehlte eine mehrstufige Koordination in Grenzregionen.

Solche Situationen sind in nicht grenzüberschreitenden Kontexten nicht aufgetreten und erscheinen unfair und diskriminierend, was einer Freizügigkeit und EU-Bürgerschaft

widerspricht. COVID-19 erfordert eine Einschränkung der allgemeinen Mobilität, auch in Grenzgebieten. Die nationalen Maßnahmen berücksichtigten das wirkliche Leben der Menschen in Grenzregionen aber nicht ausreichend. Sie sollten genauso wie andere Regionen betroffen sein, nicht mehr und nicht weniger. Grenzschließungen sind nur dann sinnvoll, wenn ähnliche Beschränkungen für Personen gelten, die keine Grenze überschreiten. Das war nicht immer der Fall.

Expertinnen und Experten sind sich einig, dass geschlossene Grenzen während einer Pandemie eine Möglichkeit sind, die Mobilität des Menschen und die Verbreitung von Viren einzudämmen, sie aber eine notwendige grenzüberschreitende Zusammenarbeit verhindern. Geschlossene nationale Grenzen behindern demnach ein angemessenes Krisenmanagement. Die Unterbrechung des legalen Grenzübertritts führt zudem zu illegalen Grenzübertritten und behindert Gesundheitskontrollen.

Das bedeutet nicht, dass Staaten oder deren Beamtinnen und Beamte stigmatisiert werden sollten. Lokale Beschränkungen sind nicht immer die Lösung. Die COVID-19-Krise hat gezeigt, dass es Staaten zur Bewältigung solcher Kontexte

braucht – auch bei der Rückkehr zu einem Leben nach der Pandemie. Das gilt jedoch nur, wenn sie an allen Grenzen und auf EU-Ebene zusammenarbeiten. Das spricht für eine vertikale und horizontale Koordinierung im Rahmen einer ebenenübergreifenden Bottom-up-Governance in diesen Regionen, ausgehend von Personen.

### Sechste Lektion aus der Krise

Grenzübergreifende wirtschaftliche und funktionale Verflechtungen müssen auch auf nationaler Ebene anerkannt und verwaltet werden. Durch die Unterbrechung der grenzüberschreitenden Ströme hat sich die Krise als systemisch erwiesen. Sie deckte Beziehungen zwischen lokalen und auch nationalen Systemen auf (Warenangebot, grenzüberschreitende Arbeit oder saisonale Beschäftigung). Luxemburg ist hier ein gutes Beispiel, da es nicht nur wirtschaftlich gesehen, sondern auch in Bezug auf den Gesundheitssektor von französischen Berufspendlerinnen und -pendlern abhängig ist. Als die Grenzen zu schließen drohten, sagte Xavier Bettel, Premierminister von Luxemburg: „Grenzen zu schließen bedeutet, mein Land zu töten“. Frankreich und Luxemburg einigten sich darauf, ihre gemeinsame Grenze offen zu lassen, um das Problem zu lösen. Darüber hinaus durften grenzüberschreitende Berufspendlerinnen und -pendler öfter als gesetzlich vorgeschrieben Telearbeit machen, ohne dass sie vom Großherzogtum und Frankreich doppelt besteuert wurden. Die zunehmende Telearbeit kann im Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Unternehmen eine nachhaltige Lösung sein, um Staus und Zeitverluste im Verkehr zu vermeiden. Sie würde die Attraktivität des luxemburgischen Territoriums noch steigern. Noch mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden möglicherweise Telearbeit für ein dort ansässiges Unternehmen mit höheren Löhnen und weniger Steuern bevorzugen und die ohnehin unausgeglichene Situation verstärken. Um dieses Problem zu lösen, braucht es Verhandlungen und Vereinbarungen auf nationaler Ebene.

Grenzüberschreitende Stadtregionen wie die Metropolregionen Luxemburg, Basel oder Genf folgen der Logik einer grenzüberschreitenden Komplementarität. Der Governance-Ausschuss des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates hat eine Resolution verabschiedet, die eine gerechte Verteilung des Steuervermögens in grenzüberschreitenden Gebieten fordert. Wie Karl-Heinz Lambertz betont, erfordert der Aufbau des Zusammenhalts in solchen Grenzregionen eine gemeinsame grenzüberschreitende Entwicklung mit einer integrierten räumlichen Strategie und die Förderung der erforderlichen grenzüberschreitenden Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen (Council of Europe 2019).

### Siebte Lektion aus der Krise

Verschiedene administrative, politische und kulturelle Grenzkontexte sollten sowohl in Krisen- als auch in „normalen“ Zeiten berücksichtigt werden. Während der gesamten Krise wurden die wichtigsten Entscheidungen zur Gesundheitskrise sowie zum Grenzmanagement unter nationalen Rahmenbedingungen getroffen. Diese kennzeichneten unterschiedliche politische und administrative Kulturen und verknüpften mehr oder weniger individuelle Verantwortung, soziale oder staatliche Kontrolle, öffentliche oder familiäre Solidarität, Vertrauen und bürgerliche Verantwortung miteinander. Nationale Besonderheiten beeinflussten Entscheidungen. An jeder Grenze treffen jedoch zwei Kulturen aufeinander, was die Koordination erschweren, aber auch die Gelegenheit bieten kann, andere Ansätze kennenzulernen.

An manchen Grenzen gibt es eine gemeinsame grenzüberschreitende Kultur, die von Vorteil war. Die irische Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland (UK) wurde nie geschlossen. Die Bürgerinnen und Bürger litten wie überall unter der mangelnden Absprache zwischen nationalen Verwaltungen (unterschiedliche Öffnungsrichtlinien für Geschäfte, Schulen, Maßnahmen im öffentlichen Verkehr). Die Behörden waren jedoch auf persönliche Verantwortung angewiesen. Möglich wurde dies durch die Existenz einer Zivilgesellschaft der „Insel Irland“. In Grenzkontexten ist es wichtig, diese administrativen, politischen und kulturellen Dimensionen zu berücksichtigen, die in Krisenzeiten wie in normalen Zeiten an der Grenze zusammentreffen.

Angesichts dieser Lehren spielen die Nationalstaaten auch im föderalen Kontext eine wichtige Rolle bei der Verwaltung der Grenzen. Es braucht eine grenzüberschreitende und ebenenübergreifende Governance, die die nationale Ebene einbezieht und Unterschiede zwischen nationalen Systemen überwindet. Sie sollte grenzüberschreitende Angelegenheiten auf allen Ebenen – über Grenzen hinweg, aber auch innerstaatlich – koordinieren und grenzüberschreitende Governance-Strukturen wie EVTZ einbeziehen. Multilaterale Organisationen wie Benelux, Nordic Council, die Visegrád-Staaten oder bilaterale Rahmenverträge wie der deutsch-französische Vertrag von Aachen können Orientierung bieten.

Der Vertrag von Aachen erkennt nicht nur die Rolle der Eurodistrikte an, sondern richtete auch einen mehrstufigen grenzübergreifenden Ausschuss ein, um eine gemeinsame Strategie zu definieren und aufgetretene Schwierigkeiten zu überwinden. Er koordiniert die Umsetzung von EU-Richtlinien und trägt zur Erarbeitung von gemeinsamen Strategien bei (koordinierte Umsetzung der Kohäsionspolitik und anderer EU-Politiken, räumlicher und städtischer Agenden). Das

zeigt, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit trotz sehr unterschiedlicher räumlicher und politischer Rahmenbedingungen Fortschritte machen kann.

Zusätzlich braucht es ein mehrstufiges System zur grenzüberschreitenden Raumbewachung, das lokales, nationales und europäisches Monitoring miteinander verknüpft. Dieses Projekt kann an französische und deutsche Initiativen anknüpfen (CGET et al. 2019).

Menschen, die einem oder mehreren Ländern angehören, haben staatsbürgerschaftliche Rechte mit Auswirkungen auf ihr persönliches und familiäres Leben. Sie wurden während der COVID-19-Krise zum Teil erheblich vernachlässigt und sollten besser anerkannt und respektiert werden, auch in komplexen Fällen von Grenzregionen. Dies sollte zu einem anderen Ansatz bei der täglichen Verwaltung von Grenzen führen. Menschen haben nicht nur nationale, sondern auch

europäische, manchmal binationale und grenzüberschreitende Wurzeln. Dies sollte auch in normalen und Krisensituationen der Fall sein, wenn Grenzkontrollen wieder eingeführt werden. Das ist eine notwendige Voraussetzung für die Akzeptanz grenzbezogener Maßnahmen.

Erleichtert werden sollten Grenzübergänge für Bewohnerinnen und Bewohner von Grenzgebieten, die die Grenze aus beruflichen, familiären Gründen oder zur Nutzung von Einrichtungen wie einem Krankenhaus überqueren müssen. Die Mitgliedstaaten sollten ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften (z. B. Personenstand) anpassen und grenzüberschreitend koordinieren. Die EU sollte diesbezüglich Leitlinien zur Verfügung stellen. Dazu gehören beispielsweise Staatsbürgerschaftsdokumente, die in einer gemeinsamen EU-standardisierten, digitalen Form ausgestellt und in allen Mitgliedstaaten automatisch anerkannt werden.

## Was lässt sich auf EU-Ebene tun?

### Achte Lektion aus der Krise

Grenzkontrollen können in Krisenfällen gerechtfertigt sein, sollten jedoch gerecht, verhältnismäßig und relevant sein. Dies sollte die EU überwachen. Während der Krise haben die Menschen ein Paradoxon gelebt. Sie hatten Schwierigkeiten, sich an unklare oder widersprüchliche Informationen über ihr eigenes Leben zu halten, was viel Angst erzeugte. Das galt auch in Grenzgebieten. Andererseits verfolgten sie den Verlauf der Pandemie in Echtzeit über globale Medien und wurden über Strategien informiert, die Nachbarländer und andere Regierungen der Welt auf globaler und europäischer Ebene umgesetzt haben. Sie forderten und fordern nun Rechenschaft durch den Staat, die verschiedene Institutionen nicht leisten können, da sich die Akteure in einem Lernprozess befinden. Dies galt insbesondere für Europa mit sehr unterschiedlichen nationalen Strategien und den Versuchen der EU, diese zu koordinieren.

Wie so oft erwies sich Europa als eine Ansammlung von Problemen – das ist aber auch ein erster Schritt in Richtung einer Ansammlung von Lösungen.

Die EU trug ihren Teil dazu bei, indem sie im Rahmen ihres Mandats die Staaten koordinierte. Die Europäische Kommission veröffentlichte am 30. März 2020 die „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs“ und am 3. April 2020 die „Leitlinien

für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise“.

Viele Grenzgängerinnen und -gänger bedauerten, dass die EU insbesondere in der ersten Phase nicht mehr handelte. Das europäische Mandat ist im Gesundheitsbereich jedoch begrenzt. Die mangelnde Koordinierung zwischen den Staaten während der Krise ebnet scheinbar den Weg zu einer Intervention der EU in Notfällen, insbesondere bei Maßnahmen an den Binnengrenzen. Die Herausforderung besteht nun darin, sich eine europäische Gesundheitspolitik auszu-denken, die sich auch mit Krisen befasst.

### Neunte Lektion aus der Krise

Über das Thema Grenzkontrolle hinaus hat die Krise die Gültigkeit der ebenenübergreifenden EU-Governance von Grenzregionen bestätigt, bei der EU-Koordinierung und EU-Politik zugunsten einer auf jede Grenzregion zugeschnittenen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kombiniert wurden.

Jede Grenze ist besonders – entsprechend unterschiedlich je nach Region auch der Grad der Koordinierung, des Zusammenhalts oder der Solidarität. Die COVID-19-Krise legte unterschiedliche Abhängigkeiten, negative und positive



Trends sowie Reaktionsmöglichkeiten auf beiden Seiten der Grenze und im Grenzgebiet offen.

Ein Gesamtrahmen aus europäischer Gesetzgebung und Koordinierung sowie maßgeschneiderten regionalen Ansätzen erweist sich ebenfalls als geeignet für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und bestätigt die Relevanz der EU für Grenzregionen (Europäische Kommission 2020). Wenn es um Förderprogramme und finanzielle Anreize geht, wird die Kohäsionspolitik mit ihrer gemeinsamen Verwaltung auch an den grenzüberschreitenden Kontext angepasst.

Angesichts dessen muss die EU in Bezug auf das Grenzmanagement sowie im Zusammenhang mit Krisen und allgemein Maßnahmen ergreifen.

Am 11. November 2020 schlug die Kommission eine neue Verordnung zu schwerwiegenden Gesundheitsbedrohungen in Grenzgebieten vor. Sie widmet sich dem Aufbau einer europäischen Gesundheitsunion, die Bürgerinnen und Bürger in einer Krise mit qualitativ hochwertiger Versorgung schützt. Union und ihre Mitgliedstaaten soll sie in die Lage versetzen, gesundheitliche Notfälle zu verhindern und zu bewältigen. Für die Annahme von Plänen auf nationaler Ebene werden Empfehlungen sowie umfassende und transparente Rahmenbedingungen für die Berichterstattung und Prüfung erarbeitet.

Die gesundheitspolitische Kompetenz der EU sollte insbesondere in Notsituationen gestärkt werden. Es braucht einen zonenorientierten Ansatz, der möglicherweise Grenzregionen und nicht ganze Länder berücksichtigt (siehe Beschluss CH 11/9/20, in dem eine Sonderbehandlung von Nachbarregionen der Schweiz verabschiedet wird – BAG 2020; Schweizerische Eidgenossenschaft 2020). Kriterien, Maßnahmen und Schwellenwerte sollten angeglichen werden.

Eine europäische Verordnung über grenzüberschreitende Notfallpläne sollte als gemeinsames europäisches Dokument dienen, das verschiedene Situationen und Gründe für grenzüberschreitende Bewegungen aufführt. Das soll Bürgerinnen und Bürger sowie Polizei im Krisenfall bei ihren Grenzkontrollen unterstützen und ein Minimum grenzübergreifender Zusammenarbeit und offener Binnengrenzen gewährleisten.

Die beiden Vorschläge umzusetzen, wird einige Zeit beanspruchen. Ein erster Schritt kann darin bestehen, weniger strenge Maßnahmen zu erarbeiten. Es sollte ein europäisches Handbuch entstehen, das Empfehlungen an nationale Regierungen enthält, wie vorzugehen ist. Dabei sind alle Variablen zu berücksichtigen, die das Leben über Grenzen

hinweg beeinflussen (z. B. Gesetzgebung für Berufspendlerinnen und -pendler, Sozialversicherung und Telearbeit).

Besser berücksichtigt werden sollte bei der Formulierung von Strategien, wie sich bestimmte Maßnahmen relevanter Politikbereiche auf bestimmte Regionen auswirken. Die EU sollte nationalen Behörden eine Verträglichkeitsprüfung für Maßnahmen in Grenzregionen zur Verfügung stellen, mit der sie die potenziellen Auswirkungen auf Menschen in Grenzregionen abschätzen können. Die EU sollte zudem einen Rahmen für grenzüberschreitende öffentliche Dienstleistungen schaffen, der die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen im Krisenfall garantiert.

Der ebenenübergreifende Dialog zwischen grenzüberschreitenden Akteuren sowie relevanten nationalen und europäischen Institutionen sollte verstärkt werden, um gemeinsame Lösungen für lokale Hindernisse zu finden. Die Verordnung zum „European cross-border mechanism“ (ECBM) kann mit ihrem Netzwerk nationaler oder regionaler Anlaufstellen „Grenze“ einen Gesamtrahmen bieten, der von der europäischen Anlaufstelle „Grenze“ koordiniert wird.

Schließlich sollten die Mitgliedstaaten und Regionen Grenzregionen bei der Zuweisung von EU-Mitteln im Aufbauplan und in der Programmperiode 2021–2027 großzügig einplanen. Grenzregionen waren von der Krise besonders betroffen. Um wieder Normalität herzustellen und die Krise in



Foto: iStock.com/agrobacter

eine Chance zu verwandeln, darf niemand zurückgelassen werden. Nur so lässt sich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger ineinander stärken. Die Reaktionen der Zivilgesellschaft waren von entscheidender Bedeutung und fördern die Erholung von Grenzregionen. Verwaltungen auf allen Ebenen sollten positive Geschichten mit tiefgreifenden emotionalen Auswirkungen – beispielsweise gegenseitiges Mitgefühl und Solidarität – aufgreifen.

Grenzregionen verdienen auch besondere Aufmerksamkeit, da sie großes Potenzial bieten. Mit der REACT-EU-Initiative (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) stellt die EU zusätzliche Mittel zur Verfügung, um die Folgen der COVID-19-Pandemie abzumildern. Darüber hinaus planen alle EU-Regionen Investitionen für die kommenden sieben Jahre, was die grenzübergreifende Integration unterstützt. Dazu braucht es künftig ein höheres Maß an grenzübergreifender Koordination auf lokaler und nationaler Ebene bei der Planung von Strategien und Projekten, auch im Rahmen von Mainstream-Programmen. Dabei hat Interreg eine Katalysatorrolle für bestimmte grenzüber-

schreitende Projekte und die institutionelle Zusammenarbeit.

EU-Programme sollten integrierte territoriale Ansätze, eine grenzüberschreitende Governance, die Überwindung von Integrationshindernissen und Rechtsinstrumente fördern, die es ermöglichen, das Recht des Nachbarlandes lokal anzuwenden, um grenzüberschreitende öffentlichen Dienstleistungen zu steuern. Dies ist bereits in den Vorschriften für die Zeit nach 2020 eingeplant. Vor allem künftige Interreg-Programme bieten, insbesondere im Rahmen des „territorialen“ Ziels 5 „Ein bürgernäheres Europa“, wichtige Chancen. Die Krise hat deren Relevanz ohne Zweifel gestärkt.

Interreg sollte eine Rolle bei der Koordinierung des Risikomanagements spielen – insbesondere im Hinblick auf Pandemien. Das Programm sollte die Rolle grenzüberschreitender Strukturen (z. B. Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, Bereitstellung von Notfallinformationen) weiterentwickeln und Notfallszenarien einschließlich ihrer regelmäßigen Aktualisierung finanzieren.

## Schlussfolgerungen

Die negativen Auswirkungen der Krise, die auch Grenzregionen besonders stark getroffen haben, haben auf lokaler, aber auch auf nationaler und europäischer Ebene das Bewusstsein geschärft: Es braucht mehr Solidarität in der EU und eine stärkere Förderung der grenzüberschreitenden Integration. Die Krise hat gezeigt, dass die Grenze ein Handicap ist, wenn sie Hindernisse schafft, aber ein Vorteil, wenn sie offen ist.

Die in diesem Beitrag zusammengefassten Lektionen gelten nicht nur in Zeiten von Krisen, sondern dauerhaft, insbesondere wenn es um die Frage der Grenzverwaltung und der Entwicklung von Grenzregionen geht. Grenzschießungen wirkten kontrafaktisch zum grenzüberschreitenden Zusammenhalt. Verflechtungen, die die Krise aufgedeckt hat, erfordern neue grenzübergreifende Strategien: einen funktionalen Ansatz, der Personen in ihren grenzüberschreitenden

Lebensräumen berücksichtigt, und eine ebenenübergreifende Bottom-up-Governance, die Grenzregionen, Staaten und die EU einbezieht.

Grenzregionen werden zusammen mit anderen besonders betroffenen Regionen als Präzedenzfälle für den Aufbau und darüber hinaus dienen. Die gegenwärtige Krise ist eine Gefahr für Europa. Sie ist aber auch eine Chance, neue Strategien zu entwickeln, die Menschen und ihren Lebensräumen zugutekommen. Die starken grenzüberschreitenden Verflechtungen legen nahe, der grenzübergreifenden und europäischen Integration eine politische Dimension zu geben. Aus diesem Grund hat der Ausschuss der Regionen im November 2020 die „Grenzüberschreitende Allianz europäischer Bürger ins Leben gerufen“ (Europäischer Ausschuss der Regionen 2020).

## Literatur

**BAG** – Bundesamt für Gesundheit Schweiz, 2020: Medienmitteilung „Coronavirus: Keine Quarantäne bei der Einreise aus den Grenzregionen“. Zugriff: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-80387.html> [abgerufen am 08.03.2021].

**CGET** – Generalkommissariat für die Gleichheit der Gebiete; Französisches Ministerium für den territorialen Zusammenhalt und die Beziehungen zu den Gebietskörperschaften; BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019: Frankreich-Deutschland: grenzüberschreitende Raumbewachung im Herzen Europas. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2019/rb-frankreich-deutschland-dl.pdf> [abgerufen am 25.02.2021].

**Council of Europe**, 2019: Fair distribution of taxes in transfrontier areas. Potential conflicts and possibilities for compromise. Report CG37(2019)10final 29. Oktober 2019. Rapporteur: Karl-Heinz Lambertz. Zugriff: <https://rm.coe.int/fair-distribution-of-taxes-in-transfrontier-areas-potential-conflicts-/168097f09d> [abgerufen am 25.02.2021].

**Europäischer Ausschuss der Regionen**, 2020: Europäische grenzübergreifende Bürgerallianz. Zugriff: <https://cor.europa.eu/de/engage/Pages/cross-border-alliance.aspx> [abgerufen am 25.02.2021].

**Europäische Kommission**, 2017: Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“, 20. September 2017, COM (2017) 534 final. Zugriff: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/boosting\\_growth/com\\_boosting\\_borders\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/com_boosting_borders_de.pdf) [abgerufen am 08.03.2021].

**Peyrony, Jean; Viaggi, Raffaele; Rubio, Jean**, 2021: The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. Zugriff: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> [abgerufen am 08.03.2021].

**Schweizerische Eidgenossenschaft; Bundesrat**, 2020: Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19) im Bereich des internationalen Personenverkehrs, Änderung vom 11.09.2020. Zugriff: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/62880.pdf> [abgerufen am 08.03.2021].

**Vertrag von Aachen**, 2019: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration, 2019, Art. 13 §2. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf> [abgerufen am 08.03.2021].