



Initiativkreis Metropolitane
Grenzregionen

Grenzregionen in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie

// Positionspapier (Langfassung)



Impressum

Sprecherin des IMeG

Region Aachen – Zweckverband
Prof. Dr. Christiane Vaeßen,
Geschäftsführerin Region Aachen –
Zweckverband

Weitere Mitglieder des IMeG

Regionalverband Mittlerer Oberrhein
Tamara Schnurr, stv. Verbandsdirektorin

Ministerium des Innern und für Sport,
Rheinland-Pfalz
Petra Schelkmann, Leiterin des Referates
Europäische Raumentwicklung,
INTERREG NWE-Kontaktstelle

Ministerium für Inneres, Bauen und Sport
des Saarlandes
Dr. Andrea Chlench, Leiterin des Referates
OBB 1.1 Landesplanung, Bauleitplanung

Regionalverband Südlicher Oberrhein
Fabian Torns, stv. Verbandsdirektor

Regionalverband Hochrhein-Bodensee
Dr. Sebastian Wilske, Verbandsdirektor

Regionalverband Bodensee-Oberschwaben
Dr. Wolfgang Heine, Verbandsdirektor

Geschäftsstelle/Bearbeitung

agl Hartz • Saad • Wendl
Landschafts-, Stadt- und Raumplanung
Andrea Hartz, Eva Langenbahn, David Frey
Tel.: +49 (0)681 96025-00
info@metropolitane-grenzregionen.eu
www.agl-online.de

Bildnachweis

Siehe Seite 19

21. Februar 2022

Grenzregionen sind vielfältige und zukunftsfähige Lebens-, Wirtschafts- und Kulturräume – sie sind das „Europa im Kleinen“. Der Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen – kurz IMeG – vertritt seit der Gründung im Jahr 2011 die Interessen seiner Mitglieder auf nationaler und europäischer Ebene. Die Arbeit des Netzwerks soll dazu beitragen, den Blick auf die spezifischen Potenziale dieser Grenzregionen zu lenken. Gleichzeitig will der Initiativkreis Impulse setzen, um die grenzüberschreitende Regionalentwicklung im Sinne der territorialen Kohäsion zu fördern, und die Arbeit grenzüberschreitender Institutionen bzw. europäischer Netzwerke aktiv unterstützen.

Die IMeG-Partner verfügen über langjährige Erfahrung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und setzen sich aktuelle Themen, wie z. B. grenzüberschreitende Raumbeobachtung, gleichwertige Lebensverhältnisse oder Auswirkungen der Pandemie auf Grenzregionen, auf die Agenda. Auf den regelmäßig stattfindenden IMeG-Veranstaltungen werden u. a. Veröffentlichungen und Stellungnahmen vorbereitet und verabschiedet. Weiterführende Informationen zum Initiativkreis und seinen Aktivitäten sind auf der Webseite des IMeG verfügbar (<https://metropolitane-grenzregionen.eu>).

Inhalt

Zusammenfassung der Thesen	4
1. Einleitung: Grenzregionen in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie	5
2. Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Zuge der Pandemie	6
3. Auswirkungen der Grenzsicherungen	10
4. Erfahrung mit und Lehren aus der SARS-CoV-2-Pandemie	12
4.1 Grenzregionen in Politik und Planung als einheitlichen Raum etablieren	12
4.2 Grenzüberschreitende Raumbewachung als Grundlage des Handelns stärken	12
4.3 Routinen des Informationsaustausches in Krisenzeiten verbessern	13
4.4 Grenzüberschreitende Taskforces für Krisenzeiten einrichten	13
4.5 Notfallpläne grenzüberschreitend erstellen	14
4.6 Etablierte grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen als Kommunikationskanäle nutzen	14
4.7 Auf ortsnahe Institutionen und Akteure im Krisenmanagement bauen	15
4.8 Das Miteinander in Grenzregionen stärken – als Grundlage für mehr Krisenfestigkeit.	15
5. Ausblick	16
Quellen	18
Bildnachweis	19

Kurzfassung

Grenzregionen sind funktionale Verflechtungsräume über nationalstaatliche Grenzen hinweg. Dies gilt in wirtschaftlicher Hinsicht, aber auch in Bezug auf die Lebenswelten der Menschen, die dort wohnen. Im Zuge des Schengener Abkommens ist das freie Überqueren der Grenze zur Selbstverständlichkeit geworden. Mit Ausbreitung der SARS-CoV-2-Pandemie und der überraschenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen bzw. Einreisebeschränkungen wurde die Möglichkeit der Grenzüberquerung abrupt unterbrochen bzw. eingeschränkt. Die Grenzen kehrten in den Alltag der Bevölkerung zurück. Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt mit seinen zahlreichen Grenzpendler:innen, Wirtschaft, Handel und Gastronomie aber auch soziale Beziehungen im Grenzraum waren in besonderem Maße betroffen.

Die Krise hat erneut gezeigt, wie wichtig eine funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist, gerade auch in krisenhaften Situationen. Deshalb muss es nun Ziel sein, aus den Pandemie-Erfahrungen zu lernen. In einem intensiven Austausch hat der IMeG die grenzraumspezifischen Herausforderungen während der pandemischen Lage zusammengetragen und erste Lehren daraus gezogen. Die Pandemie hat systemische Defizite aufgezeigt, die systemische Antworten verlangen. Nur so können die Akteure der Grenzregionen in Zukunft besser auf künftig unvorhergesehene Ereignisse reagieren und negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt in Grenzregionen vermindern. Der IMeG formuliert hierzu acht Thesen, die darauf abzielen, die Grenzregionen krisenfest weiterzuentwickeln. Gleichwohl muss betont werden, dass die langfristigen Auswirkungen der Pandemie für die Grenzregionen aktuell noch nicht verlässlich abschätzbar sind.

Zusammenfassung der Thesen

Grenzregionen in Politik und Planung als einheitlichen Raum etablieren

Grenzregionen müssen in Politik und Planung als funktionale Einheiten unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen wahrgenommen und damit als gemeinsame Handlungsräume begriffen werden. Hierzu ist es erforderlich, die grenzüberschreitenden Verflechtungen, die das Wirtschaften in den Regionen wie auch das Alltagsleben der Menschen prägen, künftig besser nachzuvollziehen und sichtbar zu machen. Diese Verflechtungen sind Grundlage für das „Funktionieren“ von Grenzregionen. Ziel ist es, diese auch in Krisenzeiten aufrechterhalten zu können.

Grenzüberschreitende Raumbeobachtung als Grundlage des Handelns stärken

Ein kontinuierlicher Informationsaustausch ist nicht nur für Politik und Planung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung. Gerade im Zuge der Pandemie zeigte sich der besondere Informationsbedarf der Bevölkerung. Notwendig sind ein verstetigtes und institutionalisiertes Informationsangebot sowie neue Routinen in der Ad-hoc-Bereitstellung von Informationen in Krisenzeiten.

Routinen des Informationsaustausches in Krisenzeiten verbessern

Die grenzüberschreitende Raumbeobachtung stellt ein zentrales Handlungsfeld in Grenzregionen dar: Sie kann eine belastbare Datenbasis bieten, um aus Erfahrungen zu lernen, Zukunftsszenarien zu entwerfen und Handlungsoptionen für die Zukunft abzuleiten. Die grenzüberschreitende Raumbeobachtung ist so zu verbessern, dass sie auch den Anforderungen in Bezug auf mehr Krisenfestigkeit und Resilienz von Grenzregionen gerecht wird.

Grenzüberschreitende Taskforces für Krisenzeiten einrichten

Um in Krisenzeiten schneller reagieren zu können, sollen grenzüberschreitende Taskforces eingerichtet werden. Diese tragen dazu bei, nationale Kriseninterventionen frühzeitig zu kommunizieren, deren grenzüberschreitende Auswirkungen aufzuzeigen und Koordinationsprozesse einzuleiten.

Notfallpläne grenzüberschreitend erstellen

Grenzüberschreitende Notfallpläne bereiten die Administrationen besser auf künftige Herausforderungen an den Grenzen vor. Die vorgesehenen Abläufe sind mithilfe regelmäßiger Notfallübungen in den grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen einzuüben und fortlaufend zu evaluieren.

Etablierte grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen als Kommunikationskanäle nutzen

Akteure in Grenzregionen können auf große Erfahrungen sowie gelebte Traditionen in der transnationalen Zusammenarbeit zurückgreifen. Insbesondere in Krisenzeiten können eingespielte Kooperationsstrukturen zur schnellen Kommunikation und Reaktion genutzt werden. Daher ist das Potenzial bestehender Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation für die Herausforderungen von Krisenvorsorge und -management zu stärken und gezielt zu nutzen.

Auf ortsnahe Institutionen und Akteure im Krisenmanagement bauen

Akteure bzw. Institutionen vor Ort sind nah dran – an der Region, an den Menschen. Deshalb ist es sinnvoll, gerade diese Akteure und Institutionen stärker ins Krisenmanagement einzubinden. Auf diese Weise wird lokales Wissen um die grenzspezifischen Besonderheiten in die Entscheidungsgremien transportiert und in die Lösungsfindung einbezogen.

Das Miteinander in Grenzregionen stärken – als Grundlage für mehr Krisenfestigkeit

Für die Bewohner:innen sind Grenzregionen gemeinsame Lebensräume. Aus dem Miteinander über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg entsteht ein besonderer, europäisch geprägter Zusammenhalt. Gleichwohl müssen dieser Zusammenhalt und das Wir-Gefühl in Grenzregionen gepflegt und gestärkt werden – ein Generationenprojekt! Gerade das Verständnis füreinander kann zur Stabilität in Krisenzeiten beitragen.

1. Einleitung: Grenzregionen in Zeiten der SARS-CoV-2-Pandemie

Die nationalen Teilräume von Grenzregionen sind funktional eng verflochten; das gilt für die Arbeitsmärkte, aber auch für den Wohnsektor, die Daseinsvorsorge, für Kultur- und Freizeitangebote. In allen Grenzregionen ist das freie Überqueren der Grenze – als Errungenschaft des Schengener Abkommens – zu einem festen Bestandteil und zur Selbstverständlichkeit des Alltags geworden. Wenngleich an nationalstaatlichen Grenzen bis heute unterschiedliche Verwaltungs-, Rechts- oder Gesundheitssysteme aufeinandertreffen, findet europäische Integration in diesen Räumen über eine enge und gelebte grenzüberschreitende Zusammenarbeit statt. Dies spiegelt sich in einer Vielfalt von Government- und Governancestrukturen wider, die in den vergangenen Jahrzehnten die Grenzregion als Handlungsraum konstituiert haben.

Mit Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und der plötzlichen, überraschenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen bzw. Einreisebeschränkungen wurden die Grenzregionen vor neue Herausforderungen gestellt. Die Einstufung grenznaher Wohn-, Versorgungs- und Arbeitsstandorte als Risikogebiete war mit einer „Rückkehr zu territorialen Grenzen“ verbunden, die im Alltag der Menschen längst in Vergessenheit geraten waren (Baumgart/Krätzig 2021: 82).

Auch wenn die grenzüberschreitende Kooperation durch langjährige, eingeübte Erfahrungen und Praktiken geprägt ist, trafen die Grenzkontrollen im Frühjahr 2020 keinesfalls auf Routinen im Umgang mit einer solchen Krisensituation – weder bei Politik und Verwaltung noch bei Wirtschaftsakteuren oder der Bevölkerung. Vor allem fehlten Mechanismen zur Aufrechterhaltung der Pendlerbeziehungen bzw. zum Informationsaustausch hinsichtlich Einreisebeschränkungen und Kontrollen. Mit den Maßnahmen waren deutlich spürbare Auswirkungen auf Wirtschaft, Handel,

Verwaltung und die Lebenswelten der Menschen auf beiden Seiten der Grenze verbunden, auch die Pendlerbeziehungen wurden erheblich eingeschränkt. Dazu kamen undurchsichtige und teilweise nur schwer nachvollziehbare Regelungen für den Grenzverkehr, die zu einem enormen Informationsbedarf und einem Vertrauensverlust in der Bevölkerung sowie auf politischer Ebene führten. Die sozialen Auswirkungen der Grenzschießung zeigten sich insbesondere im Aufbrechen alter Vorurteile, die zuvor als längst überwunden gegolten hatten.

Die Erfahrungen im Umgang mit der SARS-CoV-2-Pandemie haben gezeigt, dass es mit Blick auf die Zukunft neue Handlungsoptionen und Mechanismen braucht, um Maßnahmen in pandemischen Situationen besser zu koordinieren und Informationen schneller auszutauschen. Für die Akteure der Raumentwicklung ist es entscheidend, auszuloten, wie eine Vorbereitung auf künftige Krisensituationen gelingen kann und deren Auswirkungen auf die Grenzregionen besser abgeschätzt werden können. Auf diesem Gebiet müssen Strategien und Programme für den Umgang mit zukünftigen Krisen entwickelt werden. Wichtig ist eine Sensibilisierung der Entscheidungszentren in den nationalen Hauptstädten für die spezifische Situation der Grenzregionen, damit „Grenzschießungen“ mit all ihren Auswirkungen auf das innere Funktionieren der Regionen vermieden werden können.

Aus den Erfahrungen und Erkenntnissen der letzten Monate wurden seitens des Initiativkreises Metropolitane Grenzregionen verschiedene Lehren zusammengetragen, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von praktischer Relevanz sind. Das vorliegende Positionspapier soll dazu dienen, diese Thesen näher zu beleuchten.

2. Wiedereinführung von Grenzkontrollen im Zuge der Pandemie

Kein anderes Land in Europa hat so viele Nachbarn wie die Bundesrepublik Deutschland. Auf einer Grenzlänge von insgesamt 3.876 km schließen neun Staaten an die deutsche Grundfläche an (Statistisches Bundesamt 15.7.2021). Daher kommt den Grenzregionen eine besondere Bedeutung als Verflechtungsräume zu, aus der sich ein erhöhter Abstimmungsbedarf ergibt, insbesondere auch über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg. Zentrales Merkmal der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen. Gemäß des Schengener Abkommens ist dieser innerhalb des Vertragsgebiets gewährleistet, und es entfallen die Grenzkontrollen an allen Binnengrenzen in diesem Raum (Art. 22 Schengener Grenzkodex). Eine Wiedereinführung der Grenzkontrollen ist im Falle einer Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit möglich. Dies geschieht allerdings nur im Ausnahmefall und für einen begrenzten Zeitraum (Art. 25 Abs. 1 Schengener Grenzkodex). In den vergangenen Jahren wurden vorübergehende Kontrollen an den Binnengrenzen beispielsweise

nach Terroranschlägen oder aufgrund großer Sportveranstaltungen eingeführt (vgl. Europäische Kommission 2022). Die Kontrollen blieben dabei von der Bevölkerung weitestgehend unmerklich. Anders gestaltete sich die Einführung der Grenzkontrollen im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie im März 2020. Mit insgesamt 18 Staaten machten mehr als die Hälfte der Schengen-Mitgliedsstaaten davon Gebrauch (Europäische Kommission 2022: 5-13), wodurch innereuropäische Grenzen von einem Tag auf den anderen erneut zu „Barrieren“ wurden (Duvernet/Gebhardt/Kurnol 2021: 5).

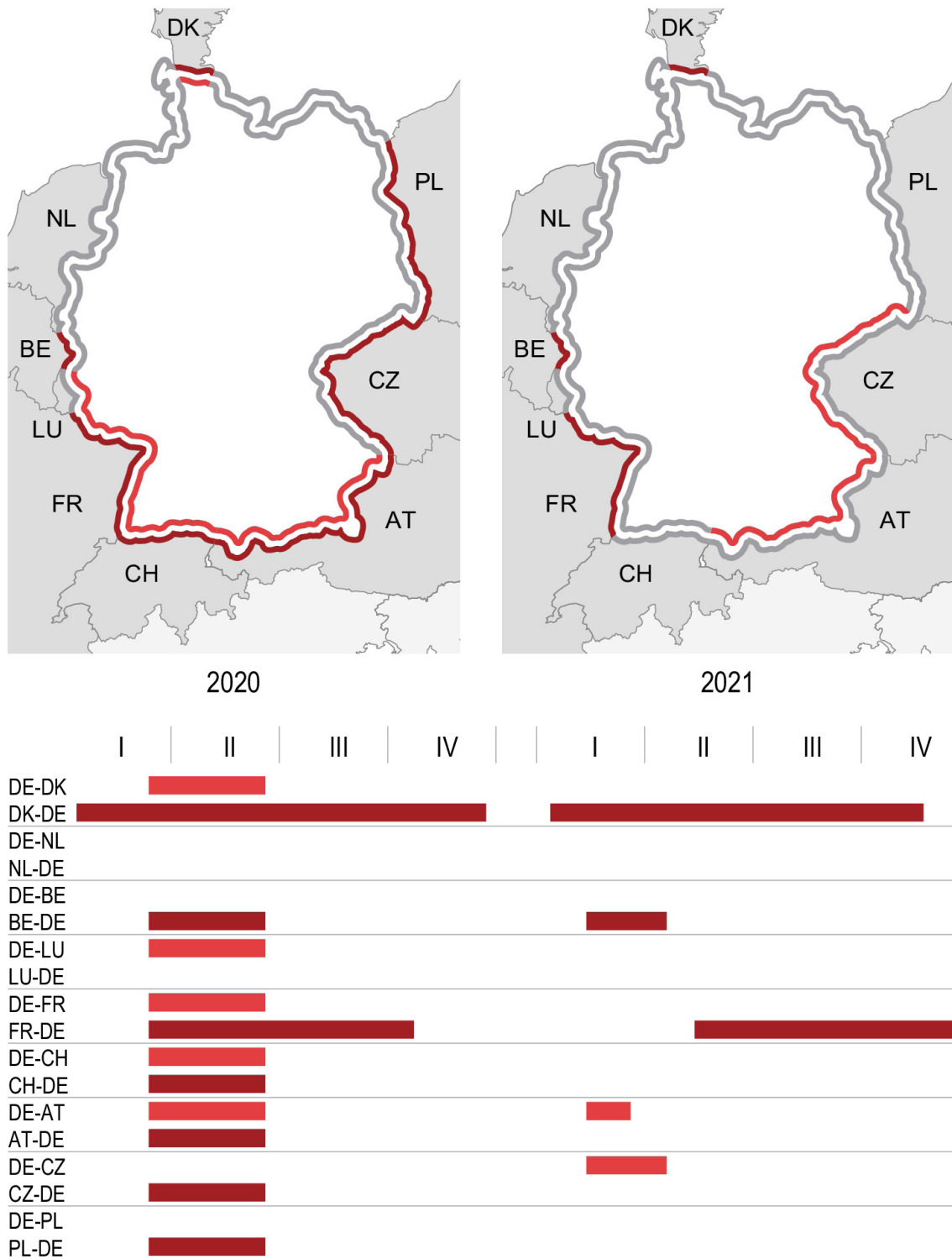
„Der Schengen-Raum ist eine der größten Errungenschaften der EU. Er ist ein Gebiet ohne Binnengrenzen, in dem die Bürgerinnen und Bürger – zahlreiche Drittstaatsangehörige, Geschäftsleute und Touristen – frei reisen können, ohne Grenzkontrollen unterzogen zu werden.“ (Europäische Union 22.6.2021)



Quelle: picture alliance/BeckerBredel /BeckerBredel

Abbildung 1: Grenzkontrollen im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie 2020/2021

Eigene Darstellung auf Grundlage von Europäische Kommission (2022: 2-13); In der Abbildung sind die im Sinne der Art. 25 und 28 ff. des Schengener Grenzkodex von den Mitgliedsstaaten bei der Europäischen Kommission angemeldeten Grenzkontrollen dargestellt (Stichtag 31.12.2021). Zusätzliche Einreisebeschränkungen der Nationalstaaten sind nicht abgebildet.



Auch wenn im allgemeinen Sprachgebrauch häufig eine Gleichsetzung stattfand, waren die Binnengrenzen nicht vollständig geschlossen, sondern weiterhin für definierte Zwecke passierbar. Es wurden Einreisebeschränkungen erlassen und auch an offiziellen Grenzübergangsstellen kontrolliert, die die „Durchlässigkeit“ der Grenzen effektiv verringerten. Die Auswirkungen der Grenzkontrollen waren für die Bürger:innen des Schengenraums deutlich spürbar:

- Einschränkung der Personenfreizügigkeit
- systematische Kontrolle der Grenzen
- strenge Einreiseregeln und Kontrolle der Einreisebestimmungen
- Grenzübertritt nur an zugelassenen Grenzübergängen
- Schließung kleinerer Grenzübergänge

Die Kontrollen fanden ihre Begründung im Infektionsgeschehen beidseits der Bundesgrenze. Die Infektionszahlen entwickelten sich auf beiden Seiten der Grenze durchaus unterschiedlich: So zeigt beispielsweise der zeitliche Verlauf der Infektionskurve im französischen Département Moselle am Hochpunkt der zweiten und dritten Welle deutlich höhere Fallzahlen als in den deutschen Nachbarkreisen. Auch im Frühjahr 2021 wuch das Infektionsgeschehen in Deutschland mit sinkenden Infektionszahlen von dem stabil hohen Niveau in Frankreich ab (Siekmann 18.6.2021a-d; SIG France 18.6.2021). Daraus ergaben sich im zeitlichen Verlauf der Pande-

mie unterschiedliche Grenzregelungen und Einreisebeschränkungen zwischen den Nationalstaaten. Jedoch blieben die genauen Zusammenhänge zwischen den grenzüberschreitenden Verflechtungen, beispielsweise dem Anteil der Pendler:innen und der Verbreitung des Virus, bislang unklar (Duvernet 2021: 55).

Der Zeitraum der Grenzkontrollen im Jahr 2020 war – mit Ausnahme von Dänemark und Frankreich, die deutlich längere Grenzkontrollen durchführten – überwiegend identisch. Obwohl sich Grenzkontrollen als Reaktion auf das Infektionsgeschehen vornehmlich auf die erste Welle der Pandemie beschränkten, war auch in diesem Zeitraum eine unterschiedliche Handhabung der Nationalstaaten festzustellen. So kam es entlang der bundesdeutschen Grenze zu Frankreich, Österreich, Dänemark und der Schweiz zu beidseitigen Grenzkontrollen, an der Landesgrenze zu Luxemburg fanden lediglich von deutscher Seite aus Kontrollen statt. Im Gegensatz dazu wurden die Grenzabschnitte zu Belgien, Polen und Tschechien von deutscher Seite aus nicht kontrolliert, und an der deutsch-niederländischen Grenze verzichteten beide Staaten gänzlich auf die Wiedereinführung der Kontrollen (Europäische Kommission 2022: 6-13).

Im Jahr 2021 führten insgesamt weniger Nationalstaaten Grenzkontrollen ein, was u. a. in den negativen Auswirkungen des Vorgehens im Jahr 2020 begründet lag.



Quelle: David Lohmüller

Auch zog die Einstufung des Nachbarlandes als Risikogebiet nicht mehr zwangsläufig Grenzkontrollen nach sich. Auf Grundlage der Einstufung von Tschechien und dem österreichischen Bundesland Tirol als Virusvarianten-Gebiete wurden im Februar 2021 Grenzkontrollen bei der Einreise nach Deutschland aus Tschechien und Österreich eingeführt (NDR 28.2.2021). Anders stellte sich die Situation an der deutsch-französischen Grenze dar: Zwar wurde das Département Moselle ebenfalls im Februar 2021 als Virusvarianten-Gebiet eingestuft, jedoch galten hier lediglich strengere Ein- und Ausreiseregulungen. So wurde u. a. die Beförderung von Passagieren im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aus dem französischen Département Moselle nach Deutschland gestoppt und der grenzüberschreitende Bus- und Bahnverkehr eingestellt (Saarbahn GmbH 22.6.2021).

Die Kontrollen gingen mit einer Vielzahl an Regelungen zum Grenzübertritt sowie Ausnahmebestimmungen einher. Sie wurden stetig an das Infektionsgeschehen und die damit verbundene Bewertung von Einreise- und Herkunftsland angepasst und analog dazu gelockert bzw. verschärft. Diese von Land zu Land unterschiedlichen Vorgaben ließen sich kaum systematisieren und zeichneten ein eher undurchsichtiges Bild.

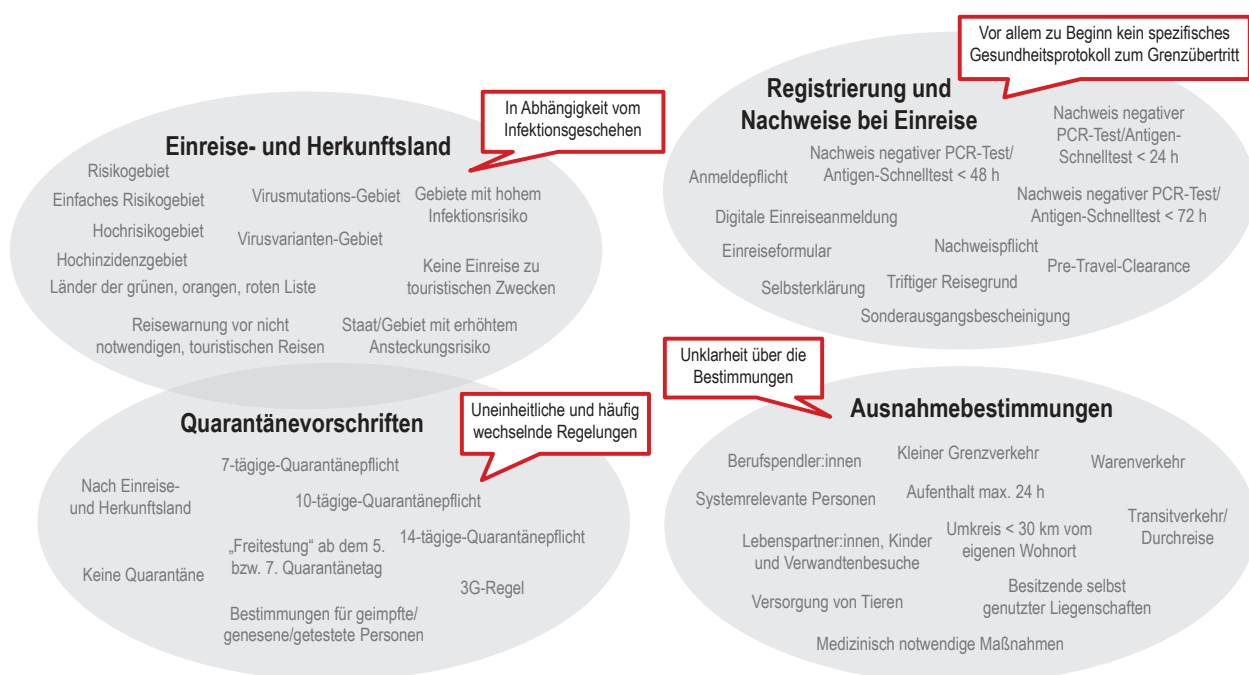
Dreh- und Angelpunkt der Bestimmungen war die Bewertung von Einreise- und Herkunftsland anhand des Infektionsgeschehens vor Ort. Diese diente sowohl als Grundlage für Quarantänevorschriften und Ausnahmebestimmungen als auch für die Nachweise, die ggfs. bei der Einreise erforderlich wurden. Vor allem zu Beginn der Grenzkontrollen wurde kein spezifisches Gesundheitsprotokoll wie Fiebermessen oder der Nachweis eines negativen Schnelltests zum Grenzübertritt gefordert. Im Laufe des pandemischen Geschehens wurden die Bestimmungen angepasst, und es erfolgte zumindest in Grenzregionen eine gewisse Harmonisierung der unterschiedlichen Bestimmungen. So hing die unterschiedliche Länge der Quarantäne nicht mehr nur von der Einstufung von Einreise- und Herkunftsland ab, sondern auch davon, ob die Person getestet, genesen oder geimpft ist (3G-Regel).

Abbildung 2 verdeutlicht die „Vielfalt“ an Einreisebeschränkungen, die teilweise in enger zeitlicher Taktung geändert wurden und die davon Betroffenen vor stetig wechselnde Herausforderungen im Umgang mit der Situation stellten.

Abbildung 2: Vielfalt der Einreisebeschränkungen

Eigene Darstellung auf Grundlage des Auswärtigen Amtes (22.6.2021); BAG Schweiz (22.6.2021);

Das offizielle Tourismusportal Österreich (22.6.2021); SIG France (21.6.2021); Staatskanzlei des Saarlandes (21.6.2021)



3. Auswirkungen der Grenzschießungen

Die Grenzkontrollen und die Grenzschießungen für bestimmte Personengruppen waren mit erheblichen Auswirkungen auf die Lebens- und Arbeitswelten der Menschen in den Grenzregionen verbunden. Die nähräumlichen funktionalen Verflechtungen wurden durch die abrupte Verschärfung der Einreisebeschränkungen unterbrochen, und die nationalstaatlichen Grenzen erlangten binnen kürzester Zeit (wieder) Bedeutung (Cyrus/Ulrich 2021: 26; Duvernet 2021: 51; Wille/Kanesu 2020: 9).

Die Großregion zählt zu den europäischen Grenzregionen mit den höchsten Grenzpendleraufkommen. Luxemburg und das Saarland profitieren von Arbeitskräften aus dem Département Moselle in besonderem Maße, Lothringen von dem Arbeitsplatzangebot der Nachbarn (Pigeron-Piroth/Evrad/Belkacem 2020:17). Einzelne Sektoren, wie das Gesundheitswesen und die Industrie, aber auch das Handwerk, hängen erheblich vom grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt ab. So kommen beispielsweise rd. 70 % der Arbeitskräfte im Gesundheitswesen in Luxemburg von jenseits der Grenze (Pigeron-Piroth/Evrad/Belkacem 2020: 18; Wille 2020: 12). Somit trafen die Grenzschießungen insbesondere auch für die Bekämpfung der Pandemie relevante Branchen. Der Einzelhandel und die Gastronomie in der Region sind gleichfalls stark auf die Nachbarländer angewiesen: Mehr als ein Drittel des Umsatzes des grenznahen Einzelhandels bzw. der Gastronomie im Saarland geht auf Kund:innen aus Frankreich zurück (SZ 24.5.2018), sodass auch diese Branchen erheblich unter dem Ausbleiben der Gäste litten.

Aufgrund der getroffenen Maßnahmen standen der integrierte Arbeitsmarkt sowie Handel und Wirtschaft enormen Herausforderungen gegenüber. Zwar galten für Berufspendler:innen Ausnahmebestimmungen bei der Einreise, dennoch waren Fahrten zur Arbeit mit einem

erhöhten Zeitbedarf, Umwegen sowie Wartezeiten und Staus an den Übergängen verbunden und es kam zu Zurückweisungen an den Kontrollpunkten (Pigeron-Piroth/Evrad/Belkacem 2020: 20; Pigeron-Piroth et al. 2021: 80). Insbesondere in der ersten Welle der Pandemie durften viele Grenzgänger:innen, deren Berufe nicht als systemrelevant eingestuft waren, aufgrund der Einreisebeschränkungen die Grenze nicht überqueren; es mussten zügig Regelungen für den „kleinen Grenzverkehr“ gefunden werden. Für Beschäftigte bestimmter Branchen wie dem Gesundheitssektor wurden kurzfristig Ausnahmeregelungen eingesetzt. Diese galten jedoch nur für den Weg zur Arbeit; sie umfassten keine über die berufliche Tätigkeit hinausgehenden Aufenthalte oder die Verpflegung bzw. Einkäufe vor Ort. Zusätzlich zu den nationalstaatlichen Einreisebeschränkungen haben u. a. saarländische Großbetriebe wie Ford und ZF betriebliche Regelungen für die Zeit der Einreisebestimmungen erlassen und französische Arbeitskräfte ausgeschlossen (SZ 13.3.2020). Darüber hinaus mussten in kurzer Zeit Ausnahmeregelungen für zwischenstaatliche Vereinbarungen in Bezug auf das Sozialrecht, Schwellenwerte der Telearbeit oder in den Steuerabkommen geschaffen werden, um nachteilige Auswirkungen durch Homeoffice auf die Beschäftigten zu verhindern (Kauber 2021: 90; Pigeron-Piroth et al. 2021: 81; Scherer/Schnell 2021: 71).

Die nationalstaatlichen Maßnahmen manifestierten sich nicht nur in den wirtschaftlichen Folgen, sondern waren auch mit immateriellen und psychologischen Auswirkungen sowie tiefen Einschnitten in den Alltag der Menschen verbunden: Familien und Paare wurden durch die Einreisebestimmungen getrennt und „alte“ Barrieren zerschnitten die grenzraumorientierten Lebenswelten (Peyrony 2021: 100; Scherer/Schnell 2021: 70).

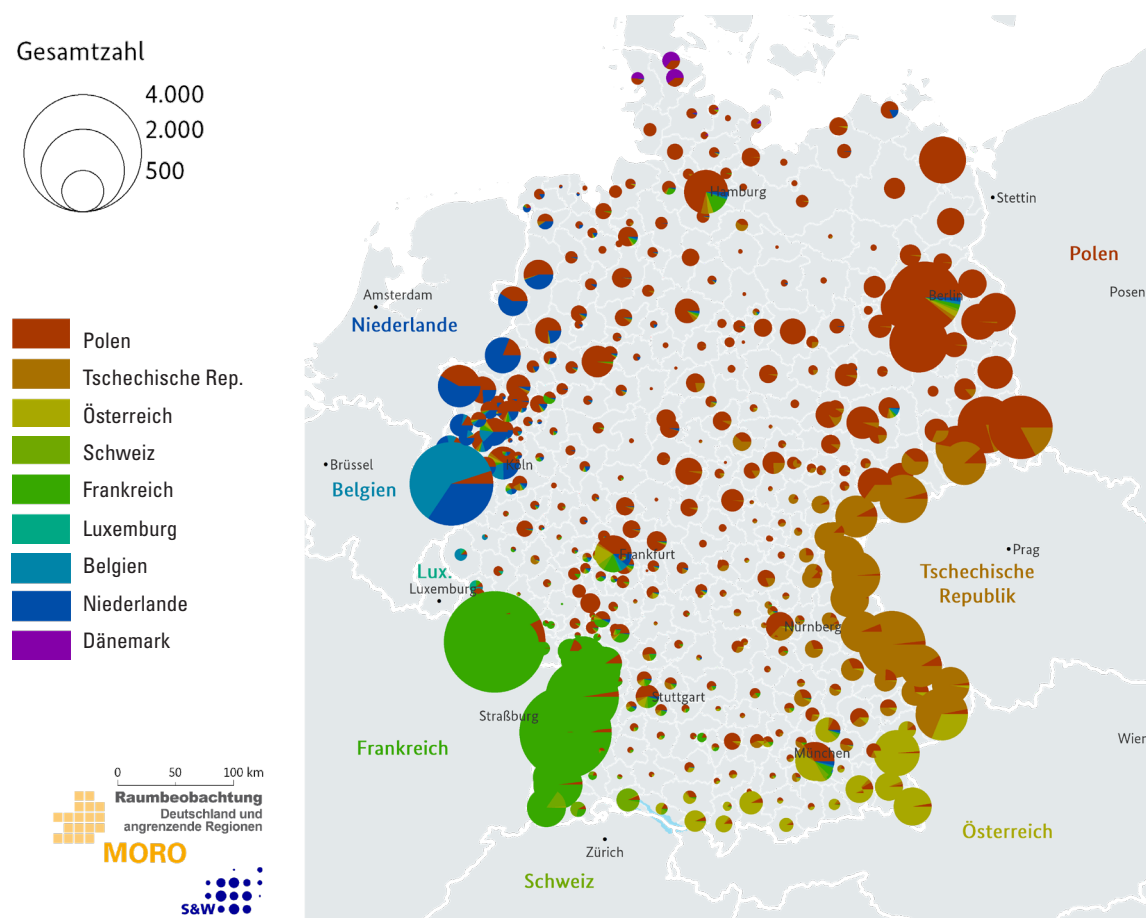
Entlang der Nationalstaaten entstanden „mentale Grenzen“ und sogar in lange bzw. gut etablierten Grenzregionen flammten längst vergessene bzw. überwunden geglaubte Vorurteile wieder auf (AEBR 12.11.2020a; Wassenberg 2020: 119; Scherer/Schnell 2021: 72). Dies konnte auch in den Binnenregionen beobachtet werden, sowohl zwischen Regionen mit unterschiedlichem Pandemiegeschehen als auch zwischen sozialen Schichten und Gruppen. Dennoch erfuhr das Wiederaufflammen von Vorurteilen in den Grenzregionen eine besonders große Aufmerksamkeit. Dem Misstrauen und der Aggressivität gegenüber „Fremden“ folgten Schuldzuweisungen und Stigmatisierung von Bewohner:innen aus dem Nachbarland; Anfeindungen wurden teilweise offen geäußert (Peyrony 2021: 98, 100).

Kurzzeitig ging die gewachsene und gelebte europäische Identität der Grenzregionen vielerorts verloren (Baumgart/Krätzig 2021: 20).

Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen für Grenzregionen sind nicht zu übersehen und verdeutlichen den dringenden Handlungsbedarf im Umgang mit Krisensituationen. Wie groß die sozialen und wirtschaftlichen Schäden sind, lässt sich nur schwer beziffern. In jedem Falle sind sie groß genug, um für die Zukunft darüber nachzudenken, welche Mechanismen in pandemischen Situationen sinnvoll einzurichten wären, um deren Folgen in Grenzregionen einzudämmen.

Abbildung 3: Einpendler:innen nach Deutschland aus den Nachbarländern

Quelle: Schwarze/Spiekermann 2021: 77



Datengrundlagen: IT.NRW/CBS basierend auf Bundesagentur für Arbeit, Sonderauswertung
© EuroGeographics, BKG 2021 bezüglich der Verwaltungsgrenzen

4. Erfahrung mit und Lehren aus der SARS-CoV-2-Pandemie

Die Auswirkungen der SARS-CoV-2-Pandemie bringen völlig neue, so noch nicht dagewesene Herausforderungen mit sich. Angesichts der Ereignisse der vergangenen Jahre gilt dies auch und in besonderem Maße für Grenzregionen. Hier wurden die Auswirkungen im Zusammenhang mit der Wiedereinführung der Grenzkontrollen sowie der Einreisebeschränkungen der bzw. zu den Nachbarstaaten wie im Brennglas sichtbar. Den Grenzregionen wurde in dieser Zeit die Aufgabe als Überwachungs- und Schutzzräume zugewie-

sen, und gleichzeitig traten sie in der öffentlichen Wahrnehmung als Verflechtungs- und Lebensräume ins Bewusstsein (Duvernet/Gebhardt/Kurnol 2021: 5). Die Krise hat erneut gezeigt, wie wichtig eine verlässliche und vertrauensvolle grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist und was sie leisten kann. In einem intensiven Austausch wurden erste Lehren herausgearbeitet und nachfolgend in acht Thesen formuliert.

4.1 Grenzregionen in Politik und Planung als einheitlichen Raum etablieren

Grenzregionen müssen in Politik und Planung als funktionale Einheiten unabhängig von nationalstaatlichen Grenzen wahrgenommen und damit als gemeinsame Handlungsräume begriffen werden. Hierzu ist es erforderlich, die grenzüberschreitenden Verflechtungen, die das Wirtschaften in den Regionen wie auch das Alltagsleben der Menschen prägen, künftig besser nachzuvollziehen und sichtbar zu machen. Diese Verflechtungen sind Grundlage für das „Funktionieren“ von Grenzregionen. Ziel ist es, diese auch in Krisenzeiten aufrechterhalten zu können.

Grenzregionen sind in nahezu allen Lebensbereichen eng vernetzt, die Grenzen im „Normalbetrieb“ kaum noch wirksam. Mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen in der Pandemie zeigte sich, welche Intensität diese Verflechtungen tatsächlich besitzen, vor allem in Bezug auf den Arbeitsmarkt, Handel und Dienstleistungen, Personen- und Güterverkehre, Freizeit und Tourismus und nicht zuletzt die Gesundheitssysteme. Obwohl Grenzregionen im Vergleich zu anderen Regionen kein höheres Infektionsgeschehen aufwiesen, waren sie von den Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie in besonderem Maße betroffen (Duvernet 2021: 51). Um das „Funktionieren“ von Grenzregionen auch in Krisenzeiten zu gewährleisten, ist es erforderlich, diese als gemeinsame Handlungsräume anzuerkennen. Dazu gehört auch, über neue grenzüberschreitende Rechtsinstrumente einheitliche rechtliche Vorgaben beispielsweise für Grenzpendler:innen zu treffen (Kauber 2021: 106).

4.2 Grenzüberschreitende Raumbeobachtung als Grundlage des Handelns stärken

Die grenzüberschreitende Raumbeobachtung stellt ein zentrales Handlungsfeld in Grenzregionen dar: Sie kann eine belastbare Datenbasis bieten, um aus Erfahrungen zu lernen, Zukunftsszenarien zu entwerfen und Handlungsoptionen für die Zukunft abzuleiten. Die grenzüberschreitende Raumbeobachtung ist so zu verbessern, dass sie auch den Anforderungen in Bezug auf mehr Krisenfestigkeit und Resilienz von Grenzregionen gerecht wird.

Im Zuge der Pandemie im Allgemeinen und im Kontext der Wiedereinführung von Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen im Besonderen wurden der Mangel an vergleichbaren Daten zu grenzüberschreitenden Verflechtungsbeziehungen und zugleich der Bedarf an harmonisierten Daten, welche die Lebensverhältnisse in Grenzregionen abbilden, deutlich (Duvernet/Gebhardt/Kurnol 2021: 5; Miłosz-Augustowska/Jastrzbski 2021: 126). Eine grenzüberschreitende Raumbeobachtung kann Informationen liefern und künftig als Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen dienen. Auch wenn die pandemische Krise Defizite in Bezug auf die grenzüberschreitende Raumbeobachtung offenbarte, kann sie eine Gelegenheit bieten, diese zu verbessern, zu verstetigen und ein kollektives Verständnis von Grenzregionen zu schaffen (Peyrony 2021: 101ff.; Baumgart/Krätzig 2021: 21). Vorhandene Raumbeobachtungssysteme haben hierzu positive Beispiele geliefert, so beispielsweise die interaktive und grenzüberschreitende Kartendarstellung der Entwicklung der Pandemie im Oberrheingebiet (vgl. GeoRheina 23.8.2021).

4.3 Routinen des Informationsaustausches in Krisenzeiten verbessern

Ein kontinuierlicher Informationsaustausch ist nicht nur für Politik und Planung in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung. Gerade im Zuge der Pandemie zeigte sich der besondere Informationsbedarf der Bevölkerung. Notwendig sind ein verstetigtes und institutionalisiertes Informationsangebot sowie neue Routinen in der Ad-hoc-Bereitstellung von Informationen in Krisenzeiten.

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat sehr deutlich offengelegt, wie wichtig der Austausch und das Bereitstellen aktueller Informationen sind. Vor allem in der jeweiligen Sprache besitzen diese Informationen über vorgesehene Maßnahmen, Zeitpläne und Handlungsanforderungen für die Menschen in Grenzräumen eine besondere Bedeutung, damit sie ihren Lebensalltag besser organisieren können. In Krisenzeiten bestehen somit ein hoher Beratungsbedarf der Bevölkerung sowie eine große Nachfrage an verlässlichen Informationen; dies wurde durch die große Auslastung bestehender Grenzberatungsstellen sichtbar.

Im Rückblick ist festzuhalten, dass die Bereitstellung von Informationen zumindest in der Anfangsphase der Pandemie nicht ad hoc gewährleistet werden konnte. Auch lokale Medien berichteten nicht durchgehend über die Situation bzw. geltende Regelungen im Nachbarland und zum Grenzübergang. Deshalb ist es erforderlich, gerade für Notfallsituationen, Standards und Mechanismen für den Informationsaustausch zu erarbeiten und Informationswege zu institutionalisieren. Ein hervorragendes Beispiel ist das Projekt PANDEMERIC in der Euregio Maas-Rhein (EMRIC 23.8.2021): Das im Projektzusammenhang entwickelte Webformular „Crossing Borders“ bietet Grenzpendler:innen nach der Beantwortung weniger, leicht verständlicher Fragen einen schnellen Überblick über die herrschenden Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen der jeweiligen Länder in der Euregio Maas-Rhein. Ein Dashboard stellt die Lage in den Intensivstationen in der gesamten Region zusammen.

4.4 Grenzüberschreitende Taskforces für Krisenzeiten einrichten

Um in Krisenzeiten schneller reagieren zu können, sollen grenzüberschreitende Taskforces eingerichtet werden. Diese tragen dazu bei, nationale Kriseninterventionen frühzeitig zu kommunizieren, deren grenzüberschreitende Auswirkungen aufzuzeigen und Koordinationsprozesse einzuleiten.

Auch in Zukunft könnten die Wiedereinführung von Grenzkontrollen und die damit verbundenen Einreisebeschränkungen zur schnellen Gefahrenabwehr erforderlich werden. Daher sollten Grenzregionen Strukturen in Form grenzüberschreitender Einsatzeinheiten (Taskforces) einfordern, welche die spezifische Situation der Grenzregionen in den Blick nehmen. So können nachteilige Effekte besser abgefedert werden. Neben der Information der Bevölkerung sollten die Taskforces die grenzüberschreitenden Auswirkungen stetig ermitteln und diese in die handelnden staatlichen Hierarchien sowie in Abstimmungsprozesse einspeisen. Darüber hinaus können sie Kontakte vermitteln und die Kommunikation mit den zuständigen Akteuren auf der anderen Grenzseite erleichtern.

In der Euregio Maas-Rhein besteht seit etwa 20 Jahren ein grenzüberschreitender Krisenstab (Euregio Maas - Rhein Vorfall - und Krisenbewältigung – EMRIC), der verschiedene Aktivitäten im Bereich grenzüberschreitende Krisenvorsorge und -management durchführt (EMRIC 23.8.2021). Im Zuge der Pandemie wurde 2020 in der Euregio Maas-Rhein ein grenzüberschreitender Koordinierungskreis installiert. Zu dessen Aufgaben zählte u.a. den Austausch wichtiger Informationen trinational zwischen den Institutionen kontinuierlich zu ermöglichen (AEBR 12.11.2020b). Auch in anderen Regionen wurden als Ergebnis des Krisendialogs neue Koordinierungsplattformen geschaffen, wie die deutsch-französische Taskforce (Staatskanzlei RLP 23.2.2021). Zwar sind diese nicht befugt, nationale Maßnahmen abzustimmen, dennoch tragen sie erheblich dazu bei, entstandene Probleme zu diskutieren und gemeinschaftliche Lösungen zu entwickeln (Kauber 2021: 91).

4.5 Notfallpläne grenzüberschreitend erstellen

Grenzüberschreitende Notfallpläne bereiten die Administrationen besser auf künftige Herausforderungen an den Grenzen vor. Die vorgesehenen Abläufe sind mithilfe regelmäßiger Notfallübungen in den grenzüberschreitenden Kooperationsstrukturen einzuüben und fortlaufend zu evaluieren.

Für Bereiche des Katastrophenschutzes – zum Beispiel für den Umgang mit Unfällen in Seveso-Betrieben in Grenz-nähe – existieren grenzüberschreitende Protokolle oder Kooperationsvereinbarungen, welche die Akteure vor Ort darauf vorbereiten (Kauber 2021: 90). Der Ausbruch einer Pandemie sowie die besonderen Verwerfungen im Grenzraum sind in den nationalstaatlichen Kriseninterventionsplänen bislang nicht vorgesehen. Auch haben Akteure und Institutionen vor Ort keine Abläufe als Reaktionen auf diese Probleme erprobt. Im Falle der konkreten Bedrohungslage standen die medizinische Versorgung sowie die humanitäre Unterstützung im Vordergrund. Dennoch wird künftig ein koordinierter und strukturierter Ansatz für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Notfallversorgung sowie im Pandemiefall benötigt (Kauber 2021: 91). Abhilfe könnte eine europäische Verordnung über grenzüberschreitende Notfallpläne oder grenzüberschreitende Risiko(management)pläne sowie der Aufbau einer europäischen Gesundheitsunion schaffen, die u. a. grenzüberschreitende Strategien im Epidemiefall entwickeln oder Gesundheitssysteme grenzüberschreitend verknüpfen (DFPV 2020: 5f.; Peyrony 2021: 105). Eine europäische Verordnung könnte beispielsweise die Vorgabe enthalten, Gefährdungslagen bzw. Risikoexpositionen grundsätzlich in einer 360°-Perspektive abzubilden.

4.6 Etablierte grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen als Kommunikationskanäle nutzen

Akteure in Grenzregionen können auf große Erfahrungen sowie gelebte Traditionen in der transnationalen Zusammenarbeit zurückgreifen. Insbesondere in Krisenzeiten können eingespielte Kooperationsstrukturen zur schnellen Kommunikation und Reaktion genutzt werden. Daher ist das Potenzial bestehender Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation für die Herausforderungen von Krisenvorsorge und -management zu stärken und gezielt zu nutzen.

In Grenzregionen sind in einem jahrzehntelangen Entwicklungsprozess grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen entstanden. Diese horizontal ausgerichteten Strukturen bieten das Potenzial, schneller als die vertikal organisierten staatlichen Institutionen auf Problemlagen in Grenzregionen und Bedarfe der Bevölkerung zu reagieren. Die grenzüberschreitende Kooperation war bereits in der Vergangenheit ein zentrales Thema der Akteure und Einrichtungen in Grenzregionen, und in der Pandemie zeigte sich deren besondere Relevanz (Duvernet/Gebhardt/Kurnol 2021: 5; Kuebart/Stabler 2021: 48).

Aktivitäten im Kontext der Pandemie knüpfen überwiegend an die bestehenden Partnerschaften an: Eingeebte Koordination(-sgremien) und grenzüberschreitende Governancestrukturen wie Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) oder Euregios erfüllten wichtige Aufgaben: Sie übernahmen die Information der Bevölkerung mithilfe mehrsprachiger Beratungsstellen, stellten die offiziellen Maßnahmen, Regelungen sowie verfügbaren Dokumente aus den betreffenden Ländern bereit und aktualisierten diese regelmäßig (AEBR 12.11.2020b; Peyrony 2021: 103).

Allerdings zeigte sich im Falle des EMRIC (s.o.), dass trotz bestehender Kooperationsvereinbarungen die Zusammenarbeit in der Region zu Beginn der Pandemie rasch von nationalen Strategien beeinflusst wurde. Dies hatte zur Folge, dass die jeweiligen nationalen Maßnahmen nicht mehr miteinander kompatibel waren. Deshalb wurde unter Leitung des EMRIC das Projekt PANDEMERIC ins Leben gerufen, das sich auf die Förderung euregionaler Koordination im Fall der laufenden oder auch einer zukünftigen Pandemie konzentriert (EMRIC 23.8.2021). Das sogenannte PANDEMERIC-Symposium evaluiert und diskutiert anhand der gewonnenen Erkenntnisse, wie die Zusammenarbeit in Zukunft weiter verbessert werden könnte (EVTZ EMR 23.8.2021).

4.7 Auf ortsnahe Institutionen und Akteure im Krisenmanagement bauen

Akteure bzw. Institutionen vor Ort sind nah dran – an der Region, an den Menschen. Deshalb ist es sinnvoll, gerade diese Akteure und Institutionen stärker ins Krisenmanagement einzubinden. Auf diese Weise wird lokales Wissen um die grenzspezifischen Besonderheiten in die Entscheidungsgremien transportiert und in die Lösungsfindung einbezogen.

In Bezug auf die Umsetzung bzw. die Auswirkungen der Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung sind ortsnahe Behörden und Institutionen in der Lage, pragmatischer zu agieren und die spezifischen Bedürfnisse der Regionen besser im Blick zu behalten. Dies ist eng mit der Arbeit grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen verbunden (siehe 4.6). Beispielsweise wurde die Arbeit der EVTZ als besonders wichtig bewertet: Neben der Bereitstellung von Informationsangeboten wirkten sie auch bei der Organisation der grenzüberschreitenden Patientenverlegungen mit (AEBR 12.11.2020b). Wenngleich strukturierte Absprachen fehlten, wurde schon auf dem Höhepunkt der ersten Welle der Pandemie gegenseitige Hilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Behandlung von Erkrankten organisiert, um den Druck überlasteter Intensivstationen zu reduzieren. Patiententransfers gingen dabei auf lokale politische Anfragen sowie auf eine Ad-hoc-Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zurück (Kauber 2021: 90). Auch wurde festgestellt, dass in Regionen, in denen keine grenzübergreifenden Institutionen vorhanden sind, insgesamt mehr Probleme auftraten (Peyrony 2021: 100).

4.8 Das Miteinander in Grenzregionen stärken – als Grundlage für mehr Krisenfestigkeit

Für die Bewohner:innen sind Grenzregionen gemeinsame Lebensräume. Aus dem Miteinander über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg entsteht ein besonderer, europäisch geprägter Zusammenhalt. Gleichwohl müssen dieser Zusammenhalt und das Wir-Gefühl in Grenzregionen gepflegt und gestärkt werden – ein Generationenprojekt! Gerade das Verständnis füreinander kann zur Stabilität in Krisenzeiten beitragen.

Da Menschen in Ausnahmesituationen zu Abgrenzung neigen, besitzen offene Zeichen der Freundschaft, der Verbundenheit und Solidarität eine besondere Bedeutung. Dies trifft auf politische Akteure und grenzüberschreitende Institutionen sowie im gleichen Maße auf die Bevölkerung zu. Auf beiden Seiten der Grenzen kam es zu einer Vielzahl an Protesten gegen die nationalstaatlichen Maßnahmen und zu ermutigenden Solidaritätsbekundungen in der Bevölkerung. Ein wichtiges Signal an die Öffentlichkeit auf staatlicher Ebene sendete beispielsweise die gegenseitige Hilfe und Kooperation bei der Unterbringung bzw. Behandlung von Intensivpatient:innen aus den Nachbarländern (DFPV 2020: 4f.; Kauber 2021: 90). Die Initiative „hiwe und driwe“ setzte im elsässisch/rheinland-pfälzischen Grenzraum positive Zeichen der Solidarität und appellierte mit ihrem Manifest auch in Zeiten der Corona-Pandemie an grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Freundschaft.

Durch die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie wurde nicht nur die Bedeutung offener Grenzen in den grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen ersichtlich, sondern auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erfuhre eine neue Wertschätzung (Scherer/Schnell 2021: 73). Durch das Aufbrechen von Vorurteilen während der Pandemie haben Grenzregionen eine besonders große Aufmerksamkeit erfahren. Es zeigte sich, dass es sich bei der Integration von Grenzregionen um ein immer noch fragiles (Mehr-) Generationenprojekt handelt und die grenzüberschreitende Dimension nicht tief in der Bevölkerung verankert ist. Auch wenn dies zum Teil mit erschreckenden Szenen verbunden war, sollte die aktuelle Situation zum Anlass genommen werden, zu reflektieren, welche Aktivitäten in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Vergangenheit gut funktioniert haben. Diese könnten künftig eingesetzt werden, um grenzüberschreitende Themen in die Zivilgesellschaft zu transportieren, Vorbehalte weiter abzubauen und das nachbarschaftliche Miteinander krisenfester zu gestalten.

5. Ausblick

Die SARS-CoV-2-Pandemie brachte völlig neue Herausforderungen mit sich, dennoch konnte in den vergangenen Jahren bereits ein enormer Fortschritt in der Pandemiebewältigung erzielt werden. Gleichzeitig ist das pandemische Geschehen nach wie vor aktuell und die Gesundheitskrise wird Grenzregionen auch in Zukunft weiter beschäftigen. Die sozialen und wirtschaftlichen Folgen sind für Grenzregionen noch offen und nicht absehbar. Im Umgang mit der Pandemie hat sich mittlerweile eine gewisse Normalität eingestellt; es haben sich Routinen eingespielt. Darüber hinaus konnten zwischenzeitlich viele Maßnahmen zurückgenommen werden, was den Alltag der Menschen in Grenzregionen erleichtert. Dazu zählen beispielsweise der weitestgehende Wegfall von Grenzkontrollen sowie zusätzliche Ausnahmebestimmungen für Grenzpendler:innen bei den Einreisebeschränkungen.

Auch wenn die Pandemie nicht die erste Herausforderung für Grenzregionen ist, hat sie Defizite offengelegt, die nach systemischen Antworten verlangen. Diese sollen insbesondere die spezifische Situation der Grenzregionen als funktionale Verflechtungsräume mit in den Blick nehmen. Um auf künftige Krisensituationen besser vorbereitet zu sein und vor dem Hintergrund der besonderen Situation von Grenzregionen gezielter reagieren zu können, ist es umso wichtiger, grenzraumspezifische Lehren aus der aktuellen Situation zu ziehen und diese umzusetzen.

In Grenzregionen, u. a. in der Großregion, finden hierzu aktuell zahlreiche Aktivitäten statt. Die Ergebnisse der Analysen, Befragungen oder Studien tragen dazu bei, bestehende Defizite aktiv abzubauen. Das Plenum der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz (ORK) benannte die Pandemiebewältigung als einen Arbeitsschwerpunkt für das Jahr 2022. Diesbezüglich wurde eine Ad-hoc-Gruppe beauftragt, eine regionale Strategie zum Umgang mit Pandemiesituationen in der grenzüberschreitenden Region zu erarbeiten (ORK 2021: 2).

Der trinationale Kongress „Pandemie am Oberrhein“ ging der Frage nach, wie die Region künftig besser gemeinsam auf pandemische oder andere Krisensituation reagieren kann. In diesem Zusammenhang wurde in der Diskussion die Rolle des Voneinanderlernens im Umgang mit der Pandemie sowie der Austausch von guten Beispielen zwischen Grenzregionen hervorgehoben (ORK 26.11.2021: 5).

Auch auf europäischer Ebene rückten die grenzraumspezifischen Herausforderungen während der Pandemie stärker in den Fokus. Als Reaktion auf aktuelle und sich verändernde Herausforderungen formulierte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Novellierung des Schengener Grenzkodex. Dieser greift nachteilige Auswirkungen durch Grenzkontrollen sowie die Einschränkung der Freizügigkeit auf und soll dazu beitragen, negative soziale und wirtschaftliche Auswirkungen für Menschen in diesen Räumen künftig zu verhindern (Europäische Kommission 2021). Dabei sind insbesondere zwei Änderungen bedeutsam: Die vorgeschlagene Neufassung des Art. 26 sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten nun auch die voraussichtlichen Auswirkungen auf das Funktionieren grenzübergreifender Regionen bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen berücksichtigen sollen. Hierbei sind die starken sozialen sowie wirtschaftlichen Verflechtungen einzu beziehen (Europäische Kommission 2021: 41).

Darüber hinaus soll der neu hinzugefügte Art. 42b die Mitgliedsstaaten verpflichten, der Kommission grenzüberschreitende Regionen in ihrem Hoheitsgebiet zu nennen (Europäische Kommission 2021: 45). Mit dem Vorschlag zur Anpassung des Schengen-Rechtsrahmens an neue Herausforderungen wurde u. a. die besondere Situation der Grenzregionen aufgegriffen. In Hinblick auf den zukünftigen Umgang mit Krisensituationen wird dadurch ein wichtiger Grundstein gelegt. Die SARS-CoV-2-Pandemie wird nicht die letzte Krisensituation bleiben, gleichwohl die nächste Krise höchstwahrscheinlich in anderer Form in Erscheinung treten wird.



Quelle: Landratsamt Konstanz



Quelle: Landratsamt Konstanz

Quellen

- AEBR Association of European Border Regions, 12.11.2020a: AEBr Members' border experiences with Covid-19. Zugriff: <https://www.aebr.eu/aebr-members-border-experiences-with-covid-19/>.
- AEBR Association of European Border Regions, 12.11.2020b: Border Regions experiences with COVID-19 (part 2). Zugriff: <https://www.aebr.eu/contribution-from-aebr-members-other-actors-cor-platform-on-covid-19/>.
- Auswärtiges Amt, 22.6.2021: Aktuelle Reisewarnungen. COVID-19-bedingte Reisewarnungen und Teilwarnungen. Zugriff: https://www.auswaertiges-amt.de/de/ReiseUndSicherheit/10.2.8Reisewarnungen#content_1.
- BAG Schweiz Bundesamt für Gesundheit, 22.6.2021: Coronavirus: Einreise in die Schweiz. Zugriff: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/empfehlungen-fuer-reisende/quarantaene-einreisende.html>.
- Baumgart, Sabine; Krätzig, Sebastian, 2021: Raumentwicklung in Grenzregionen. Wichtige Weichenstellungen unter dem Eindruck der Pandemie. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 18–23.
- Cyrus, Norbert; Ulrich, Peter, 2021: Verflechtungssensible Maßnahmenräume. Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Slubice. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 24–33.
- Das offizielle Tourismusportal Österreich, 22.6.2021: Einreise nach Österreich. Zugriff: <https://www.austria.info/de/service-und-fakten/coronavirus-situation-in-oesterreich/einreise-nach-oesterreich>.
- DFPV Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung, 2020: Beschluss vom 22. September 2020. Gemeinsam gegen die Corona-Pandemie – die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Pandemiebekämpfung auf dem Weg zu einer europäischen Gesundheitsunion stärken.
- Duvernoy, Claire, 2021: Die Verbreitung von Covid-19 in Grenzregionen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 50–59.
- Duvernoy, Claire; Gebhardt, Dirk; Kurnol, Jens, 2021: Grenzerfahrungen. Eine Einführung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 4–7.
- EMRIC Euregio Maas-Rhein Vorfall- und Krisenbewältigung, 23.8.2021: Über PANDEMERIC. Zugriff: <https://pandemic.info/de/ueber-pandemic/>.
- EVTZ EMR Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit Euregio Maas-Rhein, 23.8.2021: Formular zu ein- und Ausreisefragen. Zugriff: <https://euregio-mr.info/de/ueber-uns/formular-zu-ein-und-ausreise-fragen/index.php>.
- Europäische Kommission, 2021: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders. COM/2021/891 final. Strasbourg. Zugriff: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A891%3AFIN&qid=1639757139340> [abgerufen am 12.1.2022].
- Europäische Kommission, 2022: Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 and 28 et seq. of the Schengen Borders Code. Stand 31.12.2021. Zugriff: https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2022-01/Full%20list%20of%20notifications-01-2022_en.pdf [abgerufen am 12.1.2022].
- Europäische Union, 22.6.2021: Länder. Zugriff: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_de.
- GeoRhenan, 23.8.2021: COVID-19 Entwicklung im Oberrheingebiet. Zugriff: https://sdi.georhenan.eu/mviewer/?config=COVID19_DE.xml.
- Helfer, Malte; Pigeron-Piroth, Isabelle, 2019: Les Lorrains actifs à l'étranger: Une analyse cartographique au niveau communal. Borders in Perspective, 2, S. 27–40.
- Kauber, Clarisse, 2021: Die COVID-19-Krise und die deutschen Grenzen. Erfahrungen aus der ersten und zweiten Welle. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 86–93.
- Kuebart, Andreas; Stabler, Martin, 2021: Risiko-prozesse statt Risikogebiete. Raumdimensionen der Covid-19-Pandemie in Deutschland. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 40–49.
- Miłosz-Augustowska, Julita; Jastrzbski, Leszek, 2021: Monitoring von Grenzregionen. Daten für die grenzüberschreitende Metropolregion Stettin. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 126–129.
- NDR Norddeutscher Rundfunk, 28.2.2021: Virus-variantengebiet. Einreiseregeln für Moselle werden verschärft. Zugriff: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/einreiseregeln-moselle-101.html>.
- ORK Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz, 2021: Protokoll der Sitzung des 47. Plenums der D-F-CH Oberrheinkonferenz vom 3. Dezember 2021 per Videokonferenz (Entwurf).
- ORK Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz, 26.11.2021: Pandemie am Oberrhein. Passende Lösungsansätze für eine Metropolregion. Trinationaler Online-Kongress vom 26. November 2021. Fazit aus den Vorträgen und den Workshops. Download unter: <https://www.oberrheinrat.org/de/service/news/newsleser/rueckblick-auf-den-kongress-pandemie-am-oberrhein.html> [abgerufen am 12.1.2022].
- Pigeron-Piroth, Isabelle; Evrad, Estelle; Belkacem, Rachid, 2020: Border(ing)s in Times of COVID-19. Bordering in pandemic times. Insights into the COVID-19 Lockdown. Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue (4). Luxemburg, Trier, S. 17–23.
- Pigeron-Piroth, Isabelle; Funk, Ines; Nienaber, Birte; Dörrenbächer, Peter; Belkacem, Rachid, 2021: Der

grenzüberschreitende Arbeitsmarkt der Großregion. Der Einfluss der COVID-19-Pandemie. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 74–85.

Peyrony, Jean, 2021: Grenzschießungen als Folge von COVID-19. Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 94–107.

Saarbahn GmbH 22.6.2021: FAQ: Saarbahn und Bus während der Corona Pandemie. Zugriff: https://www.saarbahn.de/start/coronavirus/faq_fahrgaeste_saarbahn.

Scherer, Roland; Schnell, Klaus-Dieter, 2021: „Die Wertschätzung für die europäische Integration ist gestiegen“. Grenzschießungen in der Bodenseeregion. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/2021, S. 69–73.

Schwarze, Björn; Spiekermann, Klaus, 2021: Raumbeobachtung Deutschland und angrenzende Regionen. Handbuch zu Daten und Indikatoren. Forschungsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Bonn: BBSR, S. 77.

Siekmann, Manuel, 18.6.2021a: Corona-Zahlen für Landkreis Merzig-Wadern. Zugriff: <https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/lk%20merzig-wadern/>.

Siekmann, Manuel, 18.6.2021b: Corona-Zahlen für Landkreis Regionalverband Saarbrücken. Zugriff: <https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/lk%20stadtverband%20saarbr%C3%BCcken/>.

Siekmann, Manuel, 18.6.2021c: Corona-Zahlen für Landkreis Saarlouis. Zugriff: <https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/lk%20saarlouis/>.

Siekmann, Manuel, 18.6.2021d: Corona-Zahlen für Landkreis Saarpfalz-Kreis. Zugriff: <https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/lk%20saar-pfalz-kreis/>.

SIG France Service d'information du Gouvernement France, 18.6.2021: InformationsCovid-19. Carte et données. Zugriff: https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus/carte-et-donnees#vue_d_ensemble-taux_d_incidence.

SIG Service d'information du Gouvernement France, 22.6.2021: Informations Coronavirus. Zugriff: <https://www.gouvernement.fr/info-coronavirus>.

Staatskanzlei des Saarlandes, 21.6.2021: Reisen und Grenzverkehr. Häufig gestellte Fragen zum Thema Reisen. Zugriff: https://www.saarland.de/DE/portale/corona/faq/haeufigste-fragen/reisen-grenzverkehr/reisen-grenzverkehr_node.html.

Staatskanzlei RLP Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 23.2.2021: Deutsch-französische Taskforce will Pandemie gemeinsam eindämmen.

Zugriff: <https://www.rlp.de/de/aktuelles/einzelansicht/news/News/detail/deutsch-franzoesische-taskforce-will-pandemie-gemeinsam-eindaemmen/>.

Statistisches Bundesamt, 15.7.2021: Gemeinsame Grenzen Deutschlands mit den Anliegerstaaten.

Zugriff: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Tabellen/gemeinsame-grenzen-deutschlands.html>.

SZ Saarbrücker Zeitung, 24.5.2018: Französische Kunden nicht selbstverständlich. Zugriff: https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarlouis/saarlouis/franzoesische-kunden-nicht-selbstverstaendlich_aid-22852339.

SZ Saarbrücker Zeitung, 13.3.2020: Ford und ZF lassen Pendler aus Grand Est zu Hause. Zugriff: https://www.saarbruecker-zeitung.de/nachrichten/wirtschaft/ford-in-saarlouis-und-zf-in-saarbruecken-lassen-pendeler-aus-grand-est-zu-hause_aid-49549401.

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreitender Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Kodifizierter Text) (zuletzt geändert durch Art. 3 VO (EU) 2021/1134 vom 7.07.2021.)

Wassenberg, Birte, 2020: "Return of Mental Borders": A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France. BIG – Borders in Globalization, 2019: Borderlands in the Era of COVID-19. Borders in globalization review 2 (1). Special Issue. Victoria, S. 114–120.

Wille, Christian, 2020: Border(ing)s in Times of COVID-19. Bordering in pandemic times. Insights into the COVID-19 Lockdown. Borders in Perspective UniGR-CBS Thematic Issue (4). Luxemburg, Trier, S. 11–16.

Wille, Christian; Kanesu, Rebekka (Hrsg.), 2020: Bordering in pandemic times. Insights into the COVID-19 Lockdown. Borders in Perspective UniGRCBS Thematic Issue (4). Luxemburg, Trier.

Bildnachweis

Titelseite: Daniel Zwicker-Schwarm

Seite 6: picture alliance/BeckerBredel/BeckerBredel

Seite 8: David Lohmüller

Seite 17: Landratsamt Konstanz

www.metropolitane-grenzregionen.eu

