

Weber, Florian (Ed.); Dittel, Julia (Ed.)

Research Report

Beyond borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Arbeitsberichte der ARL, No. 38

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Weber, Florian (Ed.); Dittel, Julia (Ed.) (2025) : Beyond borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume, Arbeitsberichte der ARL, No. 38, ISBN 978-3-88838-445-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover,
<https://doi.org/10.60683/f1pj-mh60>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315557>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Arbeitsberichte der ARL 38

BEYOND BORDERS

Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender
Verflechtungsräume

Florian Weber, Julia Dittel (Hrsg.)

ARL

AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Arbeitsberichte der ARL 38

BEYOND BORDERS

Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender
Verflechtungsräume

Florian Weber, Julia Dittel (Hrsg.)

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe „Beyond borders – zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ des ARL-Forums Mitte-Südwest mehrfach diskutiert (interne Qualitätskontrolle). Das Manuskript wurde darüber hinaus einer wissenschaftlichen Begutachtung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Gutachterempfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur weiteren Bearbeitung und zur Veröffentlichung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL:
WR II „Wirtschaft und Mobilität“
Dr. Martina Hülz (martina.huelz@arl-net.de)

Arbeitsberichte der ARL 38

eISBN 978-3-88838-445-5

eISSN 2193-1283

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> frei verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

ISBN 978-3-88838-446-2

ISSN 2193-1542

Druck: Libri Plureos GmbH, 22763 Hamburg

Verlag der ARL – Hannover 2025

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Sprachliches Lektorat: M. Elsler

Formales Lektorat: S. Trockel

Satz und Layout: G. Rojahn

Zitierempfehlung:

Weber, Florian; Dittel, Julia (Hrsg.) (2025):

Beyond borders – Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume.

Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 38.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-2502121443147.826053133975>

<https://doi.org/10.60683/f1pj-mh60>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Straße 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

www.arl-international.com

INHALT

Grenzüberschreitende Verflechtungsräume im Lichte der Covid-19-Pandemie – Herausforderungen und Perspektiven zur Krisenfestigkeit Florian Weber, Julia Dittel	3
--	---

TEIL 1 Kooperation über Ebenen hinweg: Zur Krisenfestigkeit politisch-administrativer grenzüberschreitender Verflechtungen

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Krisenmanagement und Aufbruchsstimmung: Die deutsch-französische Grenzregion auf dem Weg in eine krisenfestere Zukunft? Julia Dittel (Universität des Saarlandes) im Gespräch mit Sebastian Gröning-von Thüna (Auswärtiges Amt) Julia Dittel	28
--	----

Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Kommunikation – Erfahrungsbericht zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Covid-19-Pandemie aus Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) Ralf Göbel	37
---	----

Die Covid-19-Pandemie als Impulsgeber? Zur Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Verflechtungsraum SaarLorLux Julia Dittel, Florian Weber	49
---	----

Die Bodenseeregion – wie die Coronapandemie die Entwicklung der grenzüberschreitenden Governance beeinflusst hat Roland Scherer, Klaus-Dieter Schnell	66
--	----

Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume: Impulse für grenzüberschreitende funktionale Räume am Beispiel des Oberen Moseltals – ein Beitrag aus der Praxis Petra Schelkmann	84
---	----

Krisenfestigkeit im deutsch-polnischen Grenzraum in Zeiten der Polykrise: Resilient-verflechtungssensible Politik- und Verwaltungskooperation bei disruptiven Ereignissen am Beispiel von Brandenburg-Lubuskie Peter Ulrich	106
--	-----

TEIL 2 Zusammenarbeit in allen Bereichen: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungen im wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Bereich

Grenzüberschreitend Leben und Arbeiten im Eurodistrict SaarMoselle. Julia Dittel und Florian Weber (Universität des Saarlandes) im Gespräch mit Carolin Guilmet-Fuchs (Regionalverband Saarbrücken) und Florence Guillemin (Eurodistrict SaarMoselle) Julia Dittel, Florian Weber _____	128
Resilienz steigern, Krisen vorbeugen: die Rolle der laufenden Raumbewachung in Grenzregionen Claire Duvernet _____	138
Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarkts in der Großregion vor dem Hintergrund multipler Krisen Ines Funk, Peter Dörrenbächer _____	158
Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in Grenzräumen im Zuge von Krisen Nino Pfundstein _____	177
Grenzenlose Katastrophen – Herausforderungen und Chancen des Katastrophenschutzes in Grenzregionen am Beispiel der Feuerwehr im Saarland und im Département Moselle Theresa Schäfer _____	194
Die Resilienz von grenzüberschreitender Zusammenarbeit in der Oberrheinregion – <i>Policy Failure</i> in der Grenzstadt Breisach am Rhein Carola Fricke _____	213
Kurzfassung / Abstract _____	228

Florian Weber, Julia Dittel

GRENZÜBERSCHREITENDE VERFLECHTUNGSRÄUME IM LICHT DER COVID-19-PANDEMIE – HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN ZUR KRISENFESTIGKEIT

Gliederung

- 1 Einleitung: *Beyond Borders?!*
 - 2 Die Covid-19-Pandemie als Zäsur – Entwicklungen und Folgen des Covidfencing
 - 3 Begriffseinordnungen: Krise – Polykrise – Krisenfestigkeit – Resilienz
 - 4 Grenzregionen im Fokus – Einführung in die regionalen Schwerpunkte
 - 5 Überblick über die Beiträge der Publikation
 - 6 Schlüsselfaktoren der Resilienz
- Literatur

Kurzfassung

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hat sich in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer stärker etabliert und institutionalisiert, einhergehend mit EU-Förderpolitiken und angepassten Instrumentarien. Insofern erschien der Blick vielfach in die Zukunft in Richtung einer sich vertiefenden Zusammenarbeit orientiert. Die Covid-19-Pandemie führte allerdings wie in einem Reallabor vor Augen, wie fragil grenzüberschreitende Regionen – eingebunden in die *multi-level governance* – ausfallen können. Der vorliegende Beitrag skizziert Schritte hin zu europäischen Verflechtungsräumen und ordnet in diesem Lichte die Ausbreitung des Coronavirus als Krisenhaftigkeit und Zäsur ein. Vor dem Hintergrund von Begriffsbestimmungen um (Poly)Krise, Krisenfestigkeit und Resilienz wird angerissen, wie die in der Publikation versammelten Beiträge rezente Krisenhaftigkeiten ausleuchten, um darauf basierend Faktoren auszudifferenzieren, die die Resilienz grenzüberschreitender Verflechtungsräume beeinflussen.

Schlüsselwörter

Grenzregionen – grenzüberschreitende Kooperation – Raumentwicklung – Krisenfestigkeit – Resilienz – Governance

Interconnected cross-border regions in light of the Covid-19 pandemic – challenges and perspectives on resilience

Abstract

Since the end of the Second World War, cross-border cooperation has been increasingly established and institutionalised in Europe, reinforced by EU funding policies and adapted instruments tailored to the needs of the regions. As a result,

many people seemed to be looking towards the future with a focus on deepening cooperation. However, the Covid-19 pandemic demonstrated, as if in a real-life laboratory, how fragile cross-border regions can be when integrated into multi-level governance. In this article, we outline steps towards the development of European interdependent spaces, and categorize the spread of the Coronavirus as a crisis and caesura. Against the background of definitions of (poly)crisis, crisis resistance, and resilience, the article outlines how the contributions in the publication shed light on recent crises in order to differentiate factors that influence the resilience of cross-border regions.

Keywords

Border regions – cross-border cooperation – spatial development – crisis resistance – resilience – governance

1 Einleitung: *Beyond Borders?*

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Nationalstaaten weist zwar durchaus unterschiedliche Geschwindigkeiten und Formen auf, gehört aber vom Grundprinzip in Europa „seit Jahrzehnten zum politischen Alltag“ (Pallagst/Hartz/Caesar 2018a: 5). Bereits recht kurz nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich Grundzüge der ‚modernen‘ grenzüberschreitenden Kooperation, um eine Gefahr neuerlicher kriegerischer Auseinandersetzungen zu minimieren. Mit der sog. EUREGIO wird seit 1958 im deutsch-niederländischen Grenzgebiet zusammengearbeitet (Perkmann 2003: 154). Austauschprozesse werden seit 1971 durch die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen befördert. Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses konnten Grenzregionen in der Zwischenzeit zumindest in Teilen ihr Image von Peripherien ablegen und eine zentralere Stellung einnehmen (Weber/Lampke/Schank 2023). Deren Relevanz für die Europäische Union spiegeln auch vielfach zitierte Zahlen wider: Grenzregionen machen 40 % des Territoriums, 30 % der Bevölkerung und fast ein Drittel des BIPs der EU aus (European Commission 2019: C433/25). Die Möglichkeiten für wachsende Austauschbeziehungen, die sich mit der Ausweitung des Schengen-Raums in Verbindung mit den vier Grundfreiheiten der EU zu freiem Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freiem Kapital- und Zahlungsverkehr eröffnen, wirkten und wirken für grenzüberschreitende Regionen ‚beflügelnd‘ (Caesar/Pallagst 2018; Weber 2022). Hinzu kommt die Interreg-Förderung seit den 1990er Jahren, die grenzüberschreitender Zusammenarbeit auch finanziell wichtige Impulse geben konnte und gibt (Caesar/Pallagst 2018: 14; Reitel/Wassenberg/Peyrony 2018; Crosse/Weber 2023: 1 f.). Seit 1993 werden die besonderen Belange von Grenzregionen im EU-Gesetzgebungsprozess durch den Ausschuss der Regionen prominent gemacht (Weber/Dörrenbächer 2022: 185). In der Zwischenzeit entwickelten sich vor diesem Hintergrund grenzüberschreitende Kooperationsformen quantitativ wie qualitativ weiter. Ein Instrument zur Institutionalisierung und zur Vertiefung stellen die Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) dar, die nach der Ermöglichung 2006 mit der angepassten EU-Richtlinie 2013 noch einmal eine Stärkung durch Vereinfachungen des Prozederes erfahren haben, wie sich u. a. entlang der deutsch-französischen Grenze zeigt (Gireaud 2014; Evrard 2016; Krzymuski/Kubicki/Ulrich 2017; Ulrich 2018; Reitel/Pupier/

Wassenberg 2022; Ocskay/Scott 2023). Manches Mal wird diesem Instrument aber auch noch mit Zurückhaltung begegnet, bspw. im deutsch-polnischen Kontext der Euroregionen (Ulrich 2018, 2020 [online first 2019]; Dittel/Opiłowska/Weber et al. 2024). Es bestehen insofern in Europa durchaus unterschiedliche Herangehensweisen und Verfahrensweisen, wobei sich übergreifend häufig ähnliche Handlungsfelder auf-tun, darunter Mobilität, Arbeitsmärkte, strukturelle Transformationen und in jüngerer Zeit Energiepolitiken und demografischer Wandel, damit verbunden auch das Feld der Daseinsvorsorge (Mangels/Wohland 2018; Pallagst/Hartz/Caesar 2018a: 5; Weber/Lampke/Schank 2023).

Um auf die Besonderheit von Grenzregionen mit ihren unterschiedlichen Reichweiten und Verwobenheiten aufmerksam zu machen, etablierte sich der Terminus der ‚*Borderlands*‘ immer stärker (grundlegend Anzaldúa 2012 [1987]; Iossifova 2019; Weber/Lampke/Schank 2023: 11). In *Borderlands* ergeben sich bis heute durchaus durable Grenzziehungen (Schiffauer/Koch/Reckwitz et al. 2018) und spezifische Filterwirkungen (Mau 2021). Politisch-administrative Einheiten treffen aufeinander (Caesar/Pallagst 2018: 13), die nicht so leicht aufeinander abgestimmt werden können. Die Raumplanung endet weiterhin üblicherweise an der nationalstaatlichen Grenze, insbesondere bei ‚harten Planungsprozessen‘ wie bspw. beim Bau von Windparks in Grenzlage zu Nachbarländern (Pallagst/Blaser/Mangels et al. 2023; Lampke/Weber 2024). Zudem treffen unterschiedliche Planungstraditionen aufeinander (Caesar/Pallagst 2018: 23; Caesar/Evrard 2020). Auch persistieren gewisse administrative, kulturelle, soziale und mentale Grenzziehungen (Haselsberger 2014; Crossey/Weber 2021). Dadurch, dass nationalstaatliche Grenzen im Zuge der eingangs beschriebenen Entwicklungen gleichzeitig permeabel geworden sind (Schiffauer/Koch/Reckwitz et al. 2018), konnten Möglichkeitsräume entstehen, wie sich in zusammenwachsenden grenzüberschreitenden Arbeitsmärkten wie in der Großregion, grenzüberschreitenden Infrastrukturen wie der Saarbahn-Linie von Saarbrücken bis Saargemünd oder der grenzüberschreitend ausgerichteten Kindertagesstätte Salut in Saarbrücken-Brebach und in lebensrettenden Vereinbarungen wie dem MOSAR-Abkommen zur Behandlung von Herzpatient:innen im deutsch-französischen Grenzraum widerspiegelt (Ulrich 2020 [online first 2019]; Pigeron-Piroth/Funk/Nienaber et al. 2021; Crossey/Weber 2022). In vielen Fällen spielt dabei über die Frage der horizontal-grenzüberschreitenden Abstimmungsprozesse hinaus auch die vertikale Dimension über Ebenen hinweg eine wichtige Rolle, was Prozesse der *cross-border multi-level governance* analytisch wie praktisch in den Fokus rücken lässt (Gualini 2003; Špaček 2018; Ulrich/Scott 2021: 159).

Für die Grenzregionen der Großregion und des Oberrheins (zur raumbezogenen Einordnung siehe Kapitel 4) erfolgte zwischenzeitlich unter dem Titel ‚*Border Futures*‘ in der ARL-LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland eine theoretisch-konzeptuelle und praxisorientierte Reflexion, die Perspektiven für eine zukunftsorientierte Aufstellung der grenzüberschreitenden Kooperation bündelte (Pallagst/Hartz/Caesar 2018b). Ein sich abzeichnender Grundoptimismus für die grenzüberschreitende Kooperation in Europa wurde zwischenzeitlich auf unerwartete und massive Art und Weise angegriffen: Mit der Covid-19-Pandemie waren plötzlich ab Frühjahr 2020 europäische Binnengrenzen zurück auf der Tagesordnung, verbunden mit einem stark nationalstaatlichen Handeln, womit etablierte grenzüberschreitende Verflechtungsräume mit

Herausforderungen und Handlungsbedarfen konfrontiert wurden, für die es keinen Masterplan gab. Mit einem gewissen zeitlichen Abstand nimmt die vorliegende Publikation im Frühjahr 2024 die Pandemie zum Ausgangspunkt, um danach zu fragen, wie es um die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume bestellt ist – wie sehr ‚*Beyond Borders*‘ gedacht und agiert wird. Die im Arbeitsbericht versammelten Beiträge fußen auf dem Austausch in einer entsprechenden Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und der LAG Baden-Württemberg insbesondere in den Jahren 2022 und 2023.

Im Folgenden wird basierend auf einer kurzen Einordnung der Covid-19-Pandemie mit ihren Entwicklungen und Folgen des Covidfencing ein Grundverständnis zu Krise und Krisenfestigkeit hergeleitet, bevor die betrachteten Grenzregionen kurz dargestellt und im Weiteren die Inhalte der versammelten Artikel skizziert werden. Der Einleitungsbeitrag schließt mit einer Bündelung von markanten ‚Resilienz‘-Faktoren, die sich aus den Reflexionen bei den AG-Arbeitsmeetings und den vorliegenden Beiträgen in der Publikation ableiten lassen.

2 Die Covid-19-Pandemie als Zäsur – Entwicklungen und Folgen des Covidfencing

Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hatten sich zu Beginn der 1990er Jahre Hoffnungen auf eine *borderless world* entwickelt (Ohmae 1999 [1990]). Diese erfüllten sich allerdings nur begrenzt bzw. verkehrten sich mit Grenzsicherungen in neuen Formen und Ausmaßen ins Gegenteil (Engelhardt 2020; Mau 2021). Abgesehen von temporären Grenzkontrollen im Zuge von terroristischen Anschlägen bzw. der sog. Flüchtlingskrise (Evrard/Nienaber/Sommarribas 2020 [online first 2018]) blieb im Verhältnis dazu die Vorstellung von offenen Grenzen innerhalb des Schengen-Raums recht fest verankert – bis zum Frühjahr 2020. Mit der extrem schnellen globalen Ausbreitung des Coronavirus erhielten auch europäische Binnengrenzen eine unerwartete Relevanz. In einem „advent of unilateralism“ (Böhm 2023 [2021]: 488) wich der Versuch eines abgestimmten europäischen Agierens zugunsten der Sicherung der EU-Außengrenzen einem vielfach stark nationalstaatlich ausgerichteten Handeln, da gesundheitsbezogenes Handeln in Europa (weiterhin) in nationale Zuständigkeit fiel – mit verstärkten Grenzkontrollen und zeitweise geschlossenen Grenzübergängen (Wasenberg 2020; Kajta/Opiłowska 2021; Novotný 2021; Weber/Theis/Terrolion 2021; Brodowski 2023; Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023b). Beim sich etablierenden ‚*covidfencing*‘ (Medeiros/Guillermo Ramírez/Ocskay et al. 2021) entstand durch die getroffenen Verfahrensweisen zeitweise ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen (vgl. Abbildung 1), der sich gleichzeitig immer wieder wandelte.

Vielfach zeigte sich in Grenzregionen sehr schnell, dass der Einsatz territorialer Strategien als Werkzeug (Paasi/Ferdoush/Jones et al. 2022) etablierten grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen massiv zuwiderlief, weshalb Maßnahmen immer wieder angepasst wurden. Auf ein zeitweises *rebordering* folgte in unterschiedlichen Geschwindigkeiten ein *debordering* (Weber/Wille 2020; Weber 2023). Dabei konnten Unsicherheiten, neuerlich aufkommende Ressentiments und gewisse (politische) Verwerfungen unterschiedlich schnell abgebaut werden (Dylla 2021; Freitag-Carteron 2021; Weber/Dittel 2023).

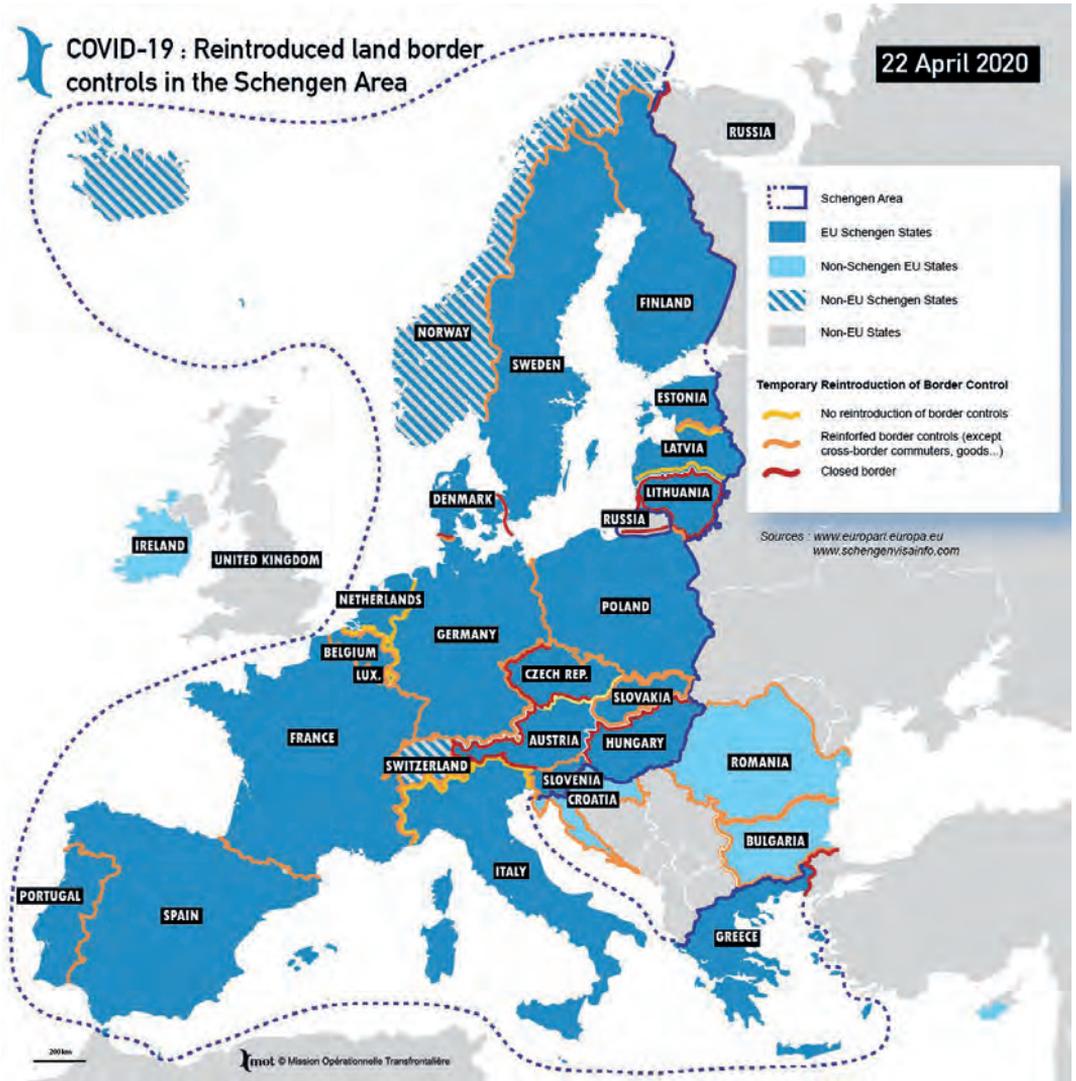


Abbildung 1: Covidfencing in Europa, Stand 22. April 2020 / Quelle: MOT (www.espaces-transfrontaliers.org, 03.07.2024, abgedruckt u. a. in Weber/Wille (2020: 206))

Die in diesem Kapitel angeführte Literatur zeugt davon, dass zwischenzeitlich bereits eine recht ausführliche Aufarbeitung von grenzraumbezogenen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie stattgefunden hat. Insofern verzichten wir an dieser Stelle auf eine vertiefende Darstellung der Chronologie sowie der abgeleiteten Schlussfolgerungen und verweisen auf die herangezogenen Publikationen. Zentral hervorzuheben ist jedoch, dass die Covid-19-Pandemie für eingespielte grenzüberschreitende Verflechtungen in Europa als Zäsur wirkte und zeitweise das ‚Scheinwerferlicht‘ auf nationalstaatliche Randbereiche lenkte. Getroffene Entscheidungen resultierten häufig aus nationalen Beschlüssen, teilweise regional mitgetragen, wobei sich die Auswirkungen

erst im Konkreten insbesondere lokal zeigten – und Herausforderungen auf markante Weise sichtbar machten. Für Akteure in Grenzregionen ergab sich die Notwendigkeit, in der Krise kurzfristig handeln zu müssen, ohne auf übergeordneten Ebenen getroffene Beschlüsse ändern zu können (Opióła/Böhm 2022; Weber 2022). Insofern ist immer das politisch-administrative Mehrebenengeflecht zu berücksichtigen (Mission Opérationnelle Transfrontalière/Europäische Union 2021; Lara-Valencia/Laine 2022). Gleichzeitig illustrieren Grenzregionen, wie ein regionales und lokales Pandemie-„Management“ mit immer wieder neuerlichen Anpassungen etabliert wurde, wie die Beiträge in dieser Publikation für unterschiedliche Regionen und Bereiche herausstellen. Bevor auf die betrachteten Grenzregionen und die Ausrichtungen der Artikel näher eingegangen wird, skizzieren wir als Hintergrund und gewisse „Basis“ für die Gesamtpublikation zunächst das Verständnis von Krise und Polykrise sowie Krisenfestigkeit und Resilienz.

3 Begriffseinordnungen: Krise – Polykrise – Krisenfestigkeit – Resilienz

„Krisen“ sind zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu einem neuerlich begleitenden Normalzustand geworden – es sei an die Finanzkrise, die Eurokrise, die so betitelte Flüchtlingskrise zurückerinnert, aber auch bspw. auf die Klimakrise verwiesen. Mit der Coronakrise erlangte die Nutzung des Krisenbegriffs vielleicht eine noch mal größere Reichweite als bereits zuvor, und neue Krisen bleiben auch seit 2020 nicht aus. Wie lässt sich in diesem Lichte „Krise“ genauer konzeptuell jenseits der alltagsweltlichen Begriffsnutzungsnormalität fassen (vgl. dazu im Überblick Abbildung 2)? Zurückgehend auf den griechischen Begriff der „*krisis*“ lässt sich zunächst auf Umbrüche und einschneidende Wendungen rekurrieren, die bis dato Bestehendes angreifen und unterhöheln. Mit „Krisen“ geht gleichzeitig die wahrgenommene Notwendigkeit einher, Reaktionen auf das Erlebte zu finden, wie Schäfers (2016: 182) herausstellt.

Wie einführend bereits angemerkt, lassen sich innerhalb Europas in den letzten Jahren verschiedene Krisen – also von „der“ Krise im Singular hin zu „Krisen“ im Plural – identifizieren, die teilweise ineinander übergegangen sind, sich teilweise auch überlappen und überlagern, einander verstärken oder ablösen, woraus vielfältige gesellschaftlich identifizierte Herausforderungen erwachsen und erwachsen (Knodt/Große Hüttmann/Kobusch 2020: 119; vgl. u. a. auch allg. Opiłowska 2021). In diesem Lichte gewannen die Begrifflichkeiten der multiplen Krisen und der Polykrise, mit denen explizit auf entsprechende Interdependenzen abgehoben wird, an Prominenz – im Jahr 2016 im EU-Kontext zum ersten Mal von Jean-Claude Juncker genutzt, um den aktuellen Zustand Europas zu beschreiben (Knodt/Große Hüttmann/Kobusch 2020: 119). Damit ergeben sich „vielfältige Krisenhaftigkeiten“, die gesellschaftlich „miteinander verknüpft“ werden (Flatschart 2016: 82) und die komplexe Wechselspiele unterschiedlicher Dynamiken zur Folge haben (Bösch/Deitelhoff/Kroll et al. 2020: 4; vgl. auch linke Hälfte von Abbildung 2).



Abbildung 2: Krisenverständnis / Quelle: Konzeption und Darstellung Julia Dittel

Unter Krise fasst Schäfers (2016: 182) „jenen Zustand der Gesellschaft bzw. zentraler gesellschaftlicher Bereiche (Wirtschaft, Bildungswesen, Sozialstaat), in dem unter Zeitdruck schwierige Probleme der Anpassung, der Koordination und ggf. der Strukturveränderung und Systemerhaltung zu lösen sind“. Der Zeitdruck bedingt, dass in der Tendenz nur kurze Entscheidungszeiten für Reflexionen zu Handlungsmaßnahmen bestehen (Knodt/Große Hüttmann/Kobusch 2020: 124) – so auch gerade bspw. zu Beginn der Covid-19-Pandemie (Kazmaier/Weber 2023). Mit den bis dato vorgenommenen Einordnungen wurde besonders auf die Kurzfristigkeit krisenartiger Ereignisse abgehoben. Die Klimakrise illustriert im Verhältnis, dass sich manche Krisen auch über längere Zeit anbahnen, mitunter weniger merklich, und erst mit der Zeit in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen stärkere Beachtung erfahren. Dem Faktor der Zeitlichkeit ist damit Beachtung zu schenken, wobei Krisen „stets Umbruch, Veränderung und damit Geschichtlichkeit“ bedeuten (Flatschart 2016: 81). Mit poststrukturalistisch-diskurstheoretischem Hintergrund (Laclau/Mouffe 2015 [engl. Orig. 1985]; Glasze/Mattisek 2021) gilt es an dieser Stelle daran anschließend wiederum zu betonen, dass ‚Krisen‘ Diskurse darstellen, die gesellschaftlich hergestellt sind. Das Vorhandensein eines potenziell tödlichen Virus wird damit keineswegs bestritten, allerdings können aus der Identifikation von Bedrohungen unterschiedliche Reaktionen resultieren. Für die Gesellschaft erodieren Gewissheiten bzw. liebgewonnene Gewohnheiten und bedingen Unsicherheiten in gesellschaftlichen Funktionssystemen, für die nach Anpassungsmöglichkeiten gesucht wird. Je stärker Problematisierungen erfolgen, desto weitreichender werden Entwicklungen als krisenhaft gerahmt und mit Risiken assoziiert (Bösch/Deitelhoff/Kroll et al. 2020: 5; Kazmaier/Weber 2023).

Krise wird vor diesem Hintergrund als neuer Normalzustand und nicht mehr nur als Ausnahmezustand verhandelt. Daran anschließend wird es ‚normaler‘ Umgangsformen mit Krisenhaftigkeiten zu etablieren. Zudem ist dezidiert darauf hinzuweisen,

dass jenseits negativer Krisenkonnotationen auch positive Faktoren berücksichtigt werden sollten: Denn Krisen bieten auch Chancen für Veränderungen, womit sie als Katalysatoren fungieren können, mit denen ‚festgetretene‘ Pfade durchbrochen werden, sodass sie potenziell produktives Potenzial entfalten können (Collier/Collier 2002: 29; Falkner 2016). Die ‚Krise als Chance‘ zu verstehen, wird hier zu einem expliziten Gedanken (vgl. Abbildung 2).

Krisen können resümierend multiple Formen und Ausprägungen annehmen. Im Kontext der Covid-19-Pandemie hat sich grundlegend gezeigt, wie komplex globale Interdependenzen ausfallen, wie schnell sich Neuerungen mit Anpassungsbedarfen ergaben und welche Konsequenzen getroffene Entscheidungen auf unterschiedlichsten Ebenen und in unterschiedlichsten Lebensbereichen entfalten konnten (vgl. u. a. Weber/Wille 2020; Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023a). Speziell für Grenzregionen in Europa ergaben sich Restriktionen, die schnelle Anpassungen erforderlich machten. Wie effizient und wie zeitnah Umgangsformen mit der Krise gefunden werden konnten, variiert dabei und stellt dezidiert die Frage nach der ‚Krisenfestigkeit‘ von Strukturen. In der vorliegenden Publikation nutzen wir die Begrifflichkeit der ‚Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume‘, um grundlegend darauf abzuheben, wie Grenzregionen Verfahrensweisen mit der Pandemie entwickelten, um also die Krise zu ‚meistern‘. Daran anschließend umfasst die Begrifflichkeit die potenzielle Stabilisierungsfunktion hin zu einer ‚Festigung‘ für mögliche, andere Krisenhaftigkeiten.

Spezifischer und enger gefasst ist weiterführend ‚Resilienz‘ – ein Schlagwort, das in den letzten Jahren vielfältige (gesellschaftspolitische) Relevanz erlangte und für grenzüberschreitende Regionen mit der Vorstellung einer ‚resilienten‘ grenzüberschreitenden Kooperation assoziiert wurde und wird (Korhonen/Koskivaara/Makkonen et al. 2021; Andersen/Prokkola 2022a; Hippe/Bertram/Chilla 2022; Opiłowska 2022; Dittel/Opiłowska/Weber et al. 2024). Mit einer konstruktivistischen Grundausrichtung lässt sich Resilienz als zeitlicher und räumlicher Prozess auffassen, der nicht auf einen fix gegebenen (End)Zustand abzielt, sondern die dauerhafte Möglichkeit neuerlicher Krisen und einhergehenden neuerlichen Anpassungsnotwendigkeiten mitdenkt. Ausgehend von bisherigen Publikationen lassen sich mehrere Merkmale anführen, die resiliente Strukturen bedingen, worüber sich eine Engfassung gegenüber dem offenen Begriff der Krisenfestigkeit ergibt (dazu u. a. Walker/Salt 2006; Brown 2016; Wilson/Wilson 2019; Andersen/Prokkola 2022b; Opiłowska 2022): Resilienz bedarf einer ‚Widerstandsfähigkeit‘ (*Resistability*), zu verstehen als Fähigkeit, störenden Ereignissen zu widerstehen und eine grundlegend funktionierende Struktur aufrechtzuerhalten. Zudem ist eine ‚Anpassungsfähigkeit‘ (*Adaptability*) vonnöten, mit der auf sich verändernde Situationen reagiert wird und die das Lernen aus früheren Erfahrungen beinhaltet. Des Weiteren wird eine ‚Transformationsfähigkeit‘ (*Transformability*) vorausgesetzt, worunter das Potenzial gefasst wird, längerfristige Transformationen zu durchlaufen und Weiterentwicklungen zu ermöglichen. Die Faktoren der Widerstandsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit sind dezidiert nicht als aufeinanderfolgende Phasen zugunsten der Resilienz zu begreifen, sondern durchgehend prozesshaft, was Gleichzeitigkeiten immer möglich erscheinen lässt. Ergänzend sei noch einmal darauf verwiesen, dass vor dem Hintergrund der Polykrise

nie eine endgültige Resilienz erreicht werden kann, sondern immer neue Widerständigkeiten etabliert werden müssen. Zudem kann es kein ‚Allheilmittel‘ oder ‚übergreifendes Rezept‘ für alle Grenzregionen geben (vgl. allg. dazu u. a. auch Prokolla 2019: 1602) – es sind stets deren Spezifika zu berücksichtigen, was sich in den betrachteten Grenzregionen beispielhaft widerspiegelt.

4 Grenzregionen im Fokus – Einführung in die regionalen Schwerpunkte

Mit der ARL-Arbeitsgruppe ‚*Beyond Borders* – zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume‘ rückten wir durch die Ausrichtung auf die LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und die LAG Baden-Württemberg zunächst den deutsch-französischen ‚Grenzsaum‘ in den Fokus. Entsprechend berücksichtigen wir in den Beiträgen des vorliegenden Arbeitsberichts in zentraler Weise die sog. Großregion und ergänzend die Oberrhein-Region. Darüber hinaus beteiligten sich Kollegen von der Bodensee-Region und vom deutsch-polnischen Grenzraum mit den dort vorzufindenden vier Euroregionen an der AG-Arbeit, sodass wir ergänzend diese beiden grenzregionalen Kontexte betrachten. Zur Verortung und zur grundlegenden Einordnung werden die entsprechenden Grenzregionen nun in zentralen Zügen vorgestellt (siehe dazu auch Abbildung 3).

Die **Großregion** (Abbildung 3, Nummer 7) liegt im Grenzbereich der vier Länder Belgien (Wallonie, Fédération Wallonie-Bruxelles und die deutschsprachige Gemeinschaft), Deutschland (Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz), Frankreich (Lothringen innerhalb der *région* Grand Est) und Luxemburg. Den Ausgangspunkt für grenzüberschreitende Institutionalierungsprozesse bildeten bereits seit dem Industriezeitalter sich entwickelnde Wirtschaftsbeziehungen, die durch kriegerische Auseinandersetzungen und wechselnde nationale Zugehörigkeiten vor allem im deutsch-französischen Grenzgebiet immer wieder ‚angegriffen‘ wurden (Scholz 2016: 95; Hartz/Caesar 2018: 43). Ungleich regional verteilte Vorkommen von Steinkohle und Eisenerzen ließen ein ‚Montandreieck‘ entstehen, das sich zwischen Lothringen, Belgien/Luxemburg und dem heutigen Saarland erstreckte (Weber/Dörrenbacher 2022: 185 f.). Im Zuge der aufkommenden Kohle- und Stahlkrise der 1960er/1970er Jahre wurden politisch-administrative Abstimmungsprozesse forciert, also gerade von krisenhaften Umbrüchen ausgehend, um gemeinsam bei den nationalen Regierungen für grenzregionale Belange zu werben. Vom ‚Kern‘ SaarLorLux ausgehend, weitete sich die Kooperation in Richtung von Rheinland-Pfalz und Teilen Belgiens, die heute die Großregion bilden, als ‚grenzüberschreitende Megaregion‘ aus (Niedermeyer/Moll 2007; Wille 2015). Seit 1995 treffen sich die Exekutiven der Teilregionen im Rahmen der Gipfel der Großregion, um sich abzustimmen. Der 1997 gegründete Wirtschafts- und Sozialausschuss übernimmt beratende Funktionen, ebenso der bereits 1986 etablierte Interregionale Parlamentarierrat (Hartz/Caesar 2018: 45). 2014 konnte das Gipfelsekretariat der Großregion als EVTZ etabliert werden – was wiederum von einer tendenziellen ‚Exekutivdominanz‘ zeugt (Lorig/Regolot/Henn 2016: 39). Die Großregion umfasst heute auf einer Fläche von 65.401 km² knapp 12 Millionen Einwohner:innen und bildet mit über 260.000 Grenzgänger:innen den größten grenzüber-

schreitenden Arbeitsmarkt der EU, wobei der Großteil ins Großherzogtum Luxemburg einpendelt (Crossey/Weber 2023: 4; EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion 2024; siehe auch Tabelle 1). Unterhalb der großregionalen Ebene etablierten sich weitere Zusammenschlüsse, darunter der Eurodistrict SaarMoselle im deutsch-französischen Grenzkontext (seit 2010 ein EVTZ) sowie Städtenetzwerke (Weber 2020).

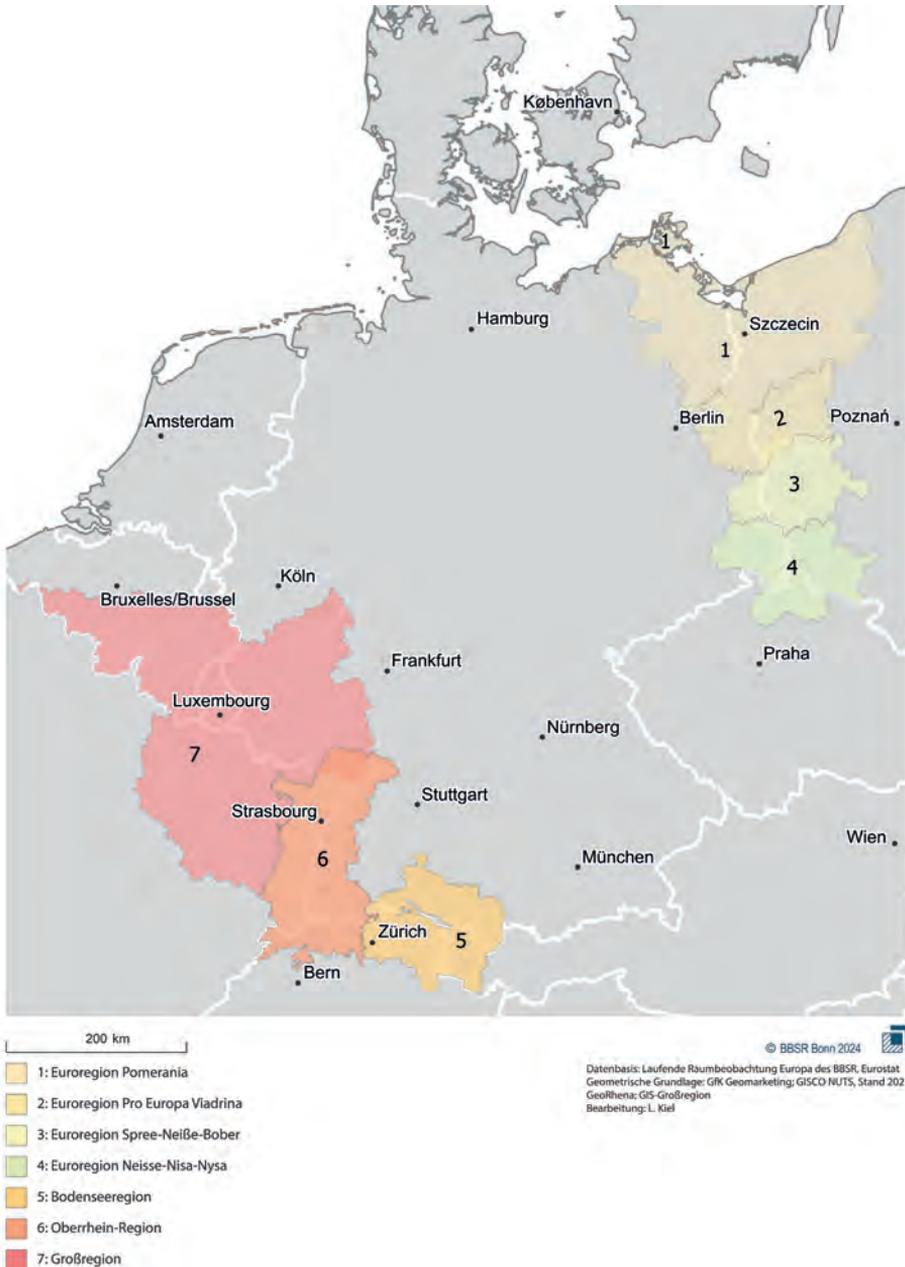


Abbildung 3: Die betrachteten Grenzregionen / Quelle: Konzeption und Darstellung durch das BBSR, erstellt 2024

Mit der **Oberrhein-Region** (Abbildung 3, Nummer 6) wird ein grenzüberschreitender Kooperationsraum gefasst, der sich im deutsch-französisch-schweizerischen Grenzraum befindet und die Ballungszentren Karlsruhe, Straßburg und Basel beinhaltet. Damit setzt er sich aus den Teilregionen Baden, Elsass, Nordwestschweiz und der Südpfalz zusammen. Er erstreckt sich über 21.568 km² und ist damit ungefähr ein Drittel so groß wie die Großregion (Hartz/Caesar 2018: 48; Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz 2022: 4). Der Rhein fungiert bis heute als gewisse ‚natürliche Grenze‘ zwischen den Nationalstaaten. Seit dem frühen 13. Jahrhundert bestanden bereits durch den international ausgerichteten Transitverkehr über die Alpen Verbindungen dies- und jenseits des Rheins – ein Beispiel für einen frühen ‚Innovationsraum‘ mit der Gründung u. a. von Manufakturen. Die großen kriegerischen Auseinandersetzungen durch den Deutsch-Französischen Krieg und die beiden Weltkriege führten neben Grenzverschiebungen zu Zerwürfnissen, die in der Nachkriegszeit ‚gekittet‘ werden mussten – hier insbesondere ausgehend von Privatpersonen und deren Initiativen, auf die wachsende Institutionalisierungsprozesse folgten (Schneider-Sliwa 2018: 207 ff.). Seit den 1970er Jahren erfolgten regelmäßige trinationale Gespräche. 1975 wurde eine Vereinbarung über die Bildung einer Kommission zur Prüfung und Lösung von nachbarschaftlichen Fragen geschlossen. 1976 wurde die Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission eingerichtet, die 1991 in die Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz überführt wurde. Diese fungiert als ein zentrales Informations- und Koordinationsorgan der grenzüberschreitenden Kooperation. Seit 2010 besteht die Trinationale Metropolregion Oberrhein, die als Dach für den 1997 geschaffenen Oberrheinrat als ‚Parlament‘ der politisch Verantwortlichen, die Oberrheinkonferenz sowie die seit 1996 eingerichteten kleinräumigeren Eurodistrikte fungiert (Hartz/Caesar 2018: 49; Schneider-Sliwa 2018: 217 ff.). Heute leben auf dem Gebiet der Oberrhein-Region rund 6,3 Millionen Einwohner:innen (Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz 2022: 4); rund 97.600 Arbeitskräfte arbeiten grenzüberschreitend in einem der Nachbarländer, wobei hier mit 70.800 Grenzgänger:innen die Nordwestschweiz als zentraler Magnet hervorzuheben ist (Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz 2022: 11; Tabelle 1).

Die internationale **Bodensee-Region** (Abbildung 3, Nummer 5) setzt sich aus Teilregionen der vier Nationalstaaten Deutschland, Fürstentum Liechtenstein, Österreich und der Schweiz zusammen. Damit verläuft zur Schweiz bzw. zu Liechtenstein auch eine EU-Außengrenze durch die Region. Die nationalstaatliche ‚Trennung‘ ist ein Phänomen der jüngeren Zeit, denn erst seit der Napoleonischen Neuordnung Europas ergeben sich innere Grenzziehungen eines vormals lange „einheitliche[n] Raum[s]“ mit „jahrtausendealte[r] gemeinsame[r] Geschichte“ (Scherer 2018: 243). Nachdem erste Grenzen mit dem westfälischen Frieden im Jahr 1648 etabliert wurden, folgten die heutigen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Gerade der alpenüberschreitende Handel war und ist von großer Relevanz für die wirtschaftliche Prosperität, sodass Grenzüberschreitungen zur ‚Normalität‘ gehör(t)en (Scherer 2018: 244 f.). Der Regionsbegriff fällt am Bodensee recht diffus aus – touristische, alltagsweltliche und institutionelle Grenzen können dabei recht deutlich variieren und eine „gewisse Diffusität“ mit sich bringen (Scherer 2018: 238). Eine Formalisierung besteht heute u. a. mit der 1972 gegründeten Internationalen Bodensee-Konferenz als politischem ‚Dach‘ der grenzüberschreitenden Kooperation und entsprechenden Beteiligten, das heißt „die

Länder und Kantone Baden-Württemberg, Schaffhausen, Zürich, Thurgau, St. Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Fürstentum Liechtenstein, Vorarlberg und Bayern“ (Internationale Bodensee-Konferenz 2024). Auf einer Fläche von 14.797 km² leben auf diesem Gebiet heute 4,2 Millionen Menschen (Internationale Bodensee-Konferenz 2021: (1); Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen 2024; vgl. auch Tabelle 1). Aus einer durch die Entfernung zu größeren Zentren eher als peripher eingeschätzten Region ist heute einer „der dynamischsten Räume Europas“ geworden – u. a. im Hinblick auf Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt (Scherer 2018: 240 f.). Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hat hieran ihren Anteil, bei der bereits seit dem 19. Jahrhundert Institutionen der Kooperation gegründet wurden (Scherer/Walser 2009: 362 f.). Heute nimmt die bereits angeführte Internationale Bodensee-Konferenz mit ihrer 2003 eingerichteten Geschäftsstelle bei der Zusammenarbeit eine zentrale Stellung ein, wobei sie über Verwaltungsvereinbarungen und nicht über einen Staatsvertrag o. ä. institutionalisiert ist (Scherer 2018: 248 f.; Internationale Bodensee-Konferenz 2024). Unterhalb der Regierungschefkonferenz bestehen ein ‚Ständiger Ausschuss‘ mit Funktionsträger:innen der Verwaltungen sowie Fachkommissionen auf Arbeitsebene, zudem gibt es die Geschäftsstelle der Bodensee-Konferenz (Internationale Bodensee-Konferenz 2024).

Während gerade die deutsch-französischen Grenzregionen für einen sich intensivierenden Austausch und den europäischen Integrationsprozess seit Ende des Zweiten Weltkriegs stehen (Gireaud 2014; Defrance/Pfeil 2016; Gireaud 2017; Weber 2020; Defrance 2021), lässt sich der **deutsch-polnische Grenzkontext** anführen, wenn es um deutlich später einsetzende grenzüberschreitend integrierende Entwicklungsprozesse geht. Entscheidenden Anteil daran hat die zwischenzeitliche Trennung zwischen ‚Ost‘ und ‚West‘ und der sich anschließende Fall des Eisernen Vorhangs, der Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und Polen ermöglichte – zunächst den deutsch-polnischen Grenzvertrag von 1990 und dann den deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundliche Zusammenarbeit von 1991. Mit dem EU-Beitritt Polens im Jahr 2004 vertieften sich auch europäische Integrationsbestrebungen, wobei das Ende von Grenzkontrollen 2007 durch den Beitritt zum Schengen-Raum zu Vereinfachungen der Kooperation beigetragen hat (Ulrich/Wassenberg 2021: 3; Dittel/Opilowska/Weber et al. 2024). Als gewisses ‚Pendant‘ zu den Eurodistrikten ‚im Westen‘ bestehen entlang der deutsch-polnischen Grenzregion vier sog. Euroregionen (siehe zur Gesamtübersicht Abbildung 3, Nummern 1 bis 4): Pomerania, Pro Europa Viadrina, Spree-Neisse-Bober und Neisse-Nisa-Nysa (letztere nicht nur deutsch-polnisch, sondern ergänzend auch mit tschechischem Anteil) (Deutsch-Polnisches Raumordnungsportal 2024; Tabelle 1). Keine ist bis dato aber als EVTZ grenzüberschreitend eingerichtet, sondern es bestehen national rückgebundene Strukturen, die in Austausch treten. Als ein Beispiel, das im Arbeitsbericht ausführlicher beleuchtet wird, lässt sich die Euroregion Pro Europa Viadrina (Abbildung 3, Nummer 2) herausgreifen, die 1993 gegründet wurde, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu forcieren. Zum gewissen Kern mit der Oder als Grenzfluss gehört die Doppelstadt Frankfurt/Oder-Stubice. Die Euroregion hat heute knapp 820.000 Einwohner:innen und erstreckt sich über 10.200 km². Auf der deutschen Seite agiert der Verein Mittlere Oder e. V. (Frankfurt (Oder)), auf der polnischen Seite der Verein Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu ‚Pro Europa Viadrina‘ (Gorzów Wielkopolski), um die Euroregion wiederum gemeinsam voranzubringen (Euroregion Pro Europa Viadrina 2023).

	Großregion	Oberrhein-Region	Bodensee-Region	Deutsch-polnische Grenzregionen
Länder	Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg	Deutschland, Frankreich, Schweiz	Deutschland, Österreich, Schweiz, Liechtenstein	Deutschland, Polen
Regionen	Wallonie, Fédération Wallonie-Bruxelles deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens (BEL), Rheinland-Pfalz und Saarland (D), Lothringen als Teil der région Grand Est (F), Großherzogtum Luxemburg (LUX)	Baden innerhalb von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz (D), Elsass als Teil der région Grand Est (F), Nordwestschweiz (CH, Kantone Jura, Basel Stadt, Basel Landschaft, Solothurn, Aargau)	Teile von Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern (D), Land Vorarlberg (A), Kantone Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen, Zürich, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden (CH), Fürstentum Liechtenstein (FL)	Teile Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsens (D), Teile der Woiwodschaften Westpommern, Lubuskie und Niederschlesien (PL)
Sprachen	Deutsch, Französisch, Luxemburgisch	Deutsch, Französisch, Schweizer-Deutsch	Deutsch	Deutsch, Polnisch
Fläche	65.401 km ²	21.568 km ²	14.797 km ²	Pomerania: 40.000 km ² , Pro Europa Viadrina: 10.200 km ² Spree-Neisse-Bober: 9.800 km ² Neisse-Nisa-Nysa: 11.900 km ²

	Großregion	Oberrhein-Region	Bodensee-Region	Deutsch-polnische Grenzregionen
Einwohner:innen	11,8 Mio. (2023)	6,3 Mio. (2020)	4,2 Mio. (2021)	Pomerania: 2,7 Mio. (2020), Pro Europa Viadrina: 0,8 Mio. (2020), Spree-Neisse-Bober: 0,8 Mio. Neisse-Nisa-Nysa: 1,5 Mio. (2020)
BIP	404 Mrd. Euro (2020)	291 Mrd. Euro (2020)	291 Mrd. Euro (2021)	Pomerania: 43 Mrd. Euro (2017), Pro Europa Viadrina: 15,5 Mrd. Euro (2019)
Grenzgänger:innen (verfügbare Angaben, die teilweise Schätzungen enthalten)	267.300, davon 215.600 nach Luxemburg (2022)	97.600, davon 70.800 in die Schweiz (2020)	64.000 (2021)	schwer schätzbar, da kaum Daten auf polnischer Seite – tägliche Einpendler:innen aus Polen nach Berlin-Brandenburg ca. 25.000 (2020)
Erwerb	5,4 Mio. Personen Erwerbsbevölkerung, 72,8 % Erwerbsquote (2022)	3,2 Mio. Erwerbstätige, 76,5 % (Elsass), 81,1 % (Nordwestschweiz und Baden) Erwerbsquote (2020)	2,3 Mio. Erwerbstätige (2021)	Pro Europa Viadrina: 275.000 Erwerbstätige (2019)

	Großregion	Oberrhein-Region	Bodensee-Region	Deutsch-polnische Grenzregionen
Grenzüber-schreitende Institutionen und Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> > EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion > Interregionaler Parlamentarier-rat > Wirtschafts- und Sozialaus-schuss der Großregion > EVTZ Euro-district SaarMoselle 	<ul style="list-style-type: none"> > Oberrhein-konferenz > Oberrheinrat > EVTZ Euro-district PAMI-NA, EVTZ Euro-district Strasbourg-Orte-nau, EVTZ Eurhena Euro-district Region Freiburg/ Centre et Sud Alsace, Trina-tionaler Euro-district Basel (privater Ver-ein nach fran-zösischem Recht) 	<ul style="list-style-type: none"> > Internatio-nale Boden-see-Konfe-renz > Internatio-nale Parla-mentarische Boden-see-Konfe-renz > Bodensee-rat 	<ul style="list-style-type: none"> > Euroregion Pomerania > Euroregion Pro Europa Viadrina > Euroregion Spree-Nei-ße-Bober > Euroregion Neisse-Nisa-Nysa
Beiträge, die auf diesen Grenzraum Bezug nehmen	<ul style="list-style-type: none"> > Göbel > Gröning-von Thüna > Duvernet 			<ul style="list-style-type: none"> > Ulrich
	<ul style="list-style-type: none"> > Dittel und Weber > Schelkmann > Guil-met-Fuchs und Guille-min > Funk und Dörrenbä-cher > Pfundstein > Schäfer 	<ul style="list-style-type: none"> > Fricke 	<ul style="list-style-type: none"> > Scherer und Schnell 	

Tabelle 1: Übersicht über die fokussierten Grenzregionen / Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2022), Euroregion Neisse (2024), Euro-region Pro Europa Viadrina (2021), EuroRegion Spree-Neisse-Bober (2024), EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion (2024), Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen (2024), IBA-OIE (2023), Infrastruktur und Umwelt (2020), Internationale Bodensee-Konferenz (2021)

5 Überblick über die Beiträge der Publikation

In allen betrachteten Grenzregionen hatten die Covid-19-Pandemie und einhergehende Grenzreglementierungen vielfältige Herausforderungen mit sich gebracht – sowohl neue Unabwägbarkeiten als auch Hürden, die der grenzüberschreitenden Kooperation bereits inhärent waren und sind. Die Pandemie wurde damit vielfach als Schock wahrgenommen. Bereits in der ersten Welle der Pandemie im Frühjahr 2020 waren Rufe von Verantwortlichen laut geworden, grenzüberschreitende Kooperation müsse krisenfester werden – hier klingt *Widerstandsfähigkeit* als ein Aspekt von Resilienz an. Doch die Gesundheitskrise barg auch Potenziale: Im Laufe der pandemiegeprägten Jahre wurden immer wieder zumindest zeitweise tragende Lehren aus den Erfahrungen gezogen. Dieses Schlaglicht, das zeitweise auf Grenzregionen fiel, begünstigte vielfältige Formen der *Anpassung* und Schritte im Sinne einer Weiterentwicklung der Kooperation. Angesichts des Abklingens der Pandemie und der ‚Überlappung‘ durch neue globale Herausforderungen in Zeiten der Polykrise folgten alsbald Mahnungen, der Moment des Lernens und der (proaktiven) *Transformation* dürfe nicht verpasst werden. Vor diesem Hintergrund beleuchten die Beiträge der Publikation mit Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis die Frage, welche Aspekte für die Resilienz grenzüberschreitender Kooperationen entscheidend sind.

Ein erster Themenblock umfasst die Beiträge, die mit politisch-administrativer Schwerpunktsetzung konzeptuelle Reflexionen zu Krisen und Resilienz und empirische Fallbeispiele aus verschiedenen Grenzregionen vorstellen. *Sebastian Gröning-von Thüna*, Leiter des Fachbereichs Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich und den BENELUX-Staaten im Auswärtigen Amt, lässt in einem Gespräch die Eindrücke der Pandemie Revue passieren. Zwar führten die Grenzreglementierungen zu einem zeitweisen Stocken der Kooperation, doch überwiegen die Chancen: Im Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) und den durch den Koalitionsvertrag vorgesehenen Instrumenten der Experimentierklauseln, Grenzscouts und Regionalräte sieht er zentrale Ansatzpunkte einer krisenfesten Zukunft der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Grenzraum. Aus der Perspektive des Bundesministeriums des Innern und für Heimat beschreibt *Ralf Göbel* den Umgang mit der Covid-19-Pandemie mit der Notwendigkeit politischen Handelns. Zusammenarbeit im Mehrebenengeflecht sei hier ebenso wie eine grenzüberschreitende Abstimmung von zunehmender Relevanz gewesen. Abgestimmte Verfahrensweisen mit den Nachbarn kristallisieren sich im Lichte der gemachten Erfahrungen für künftige Krisenfälle als unabdingbar heraus, verbunden mit dem Wunsch, dass Beschränkungen und Kontrollen immer umfassend abgewogen werden sollten, sofern sie unbedingt geboten erscheinen, denn künstlich verursachte Trennungen stören Alltagsverflechtungen auf weitreichende Weise. Aufbauend auf Interviews mit politischen und administrativen Vertreter:innen aus dem Mehrebenengeflecht der eng verflochtenen Region SaarLorLux identifizieren *Julia Dittel* und *Florian Weber* Schlüsselfaktoren resilienter Kooperation. Die Koordination über Ebenen und Grenzen hinweg, das Zusammenspiel von Institutionen und Akteuren sowie gegenseitiges Vertrauen und Verständnis – nicht nur sprachlich, sondern auch kulturell – erweisen sich als besonders entscheidend für eine funktionierende Kooperation in Krisenzeiten und darüber hinaus. Diese Faktoren gilt es, durch kontinuierliche und routinierte Kooperation dauerhaft und wiederholt zu stärken. Die Notwendigkeit ei-

ner Koordination und Kommunikation über Grenzen und Ebenen kennzeichnet die Zusammenarbeit in Grenzregionen. *Roland Scherer* und *Klaus-Dieter Schnell* geben Einblicke in die Entwicklung der grenzüberschreitenden Governance in der internationalen Bodenseeregion im Kontext der Covid-19-Pandemie. Sie beleuchten die Auswirkungen der Pandemie auf Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Neben kurzfristigen Reaktionen, beispielsweise durch angepasste Kommunikationsformate, bedarf es insbesondere längerfristig zu ziehender Lehren zugunsten krisenbearbeitungsfähiger Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation, wobei der Kommunikation und Koordination im Mehrebenengeflecht eine entscheidende Bedeutung zuteilwird. Diese Anforderungen gelten insbesondere auch bei der gemeinsamen Projektarbeit. Am Beispiel des Oberen Moseltals schildert *Petra Schelkmann* mit ihrer Perspektive ‚aus der Praxis‘ die Einflüsse der Covid-19-Pandemie auf den Prozess des Entwicklungskonzepts Oberes Moseltal (EOM) und daraus ableitbare Lehren für die Zukunft der Zusammenarbeit. Dabei hebt sie insbesondere die langjährige strukturierte Kooperation regionaler Akteure, aber auch informeller Netzwerke hervor, die für die Zukunftsfähigkeit und Krisenfestigkeit des Grenzraumes entscheidend sind. Als Vergleichsfläche für diese westeuropäischen Eindrücke kann eine Betrachtung des deutsch-polnischen Grenzraums wertvolle Erkenntnisse liefern. *Peter Ulrich* gibt Einblicke in den politisch-administrativen Umgang mit den disruptiven Krisenereignissen der Corona-Pandemie (ab 2020) und des Fischsterbens in der Oder (2022) in der Grenzregion Brandenburg-Lubuskie. Im Zuge beider Ereignisse identifiziert er Anzeichen für die Widerstands-, Anpassungs- und Transformationsfähigkeit der Region.

Ein zweiter Themenblock umfasst die Beiträge unserer Publikation, die die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Kooperation mit spezifischen thematischen Zuschnitten – etwa mit Bezug auf grenzüberschreitende Arbeitsmärkte, Raumbewachung und Infrastrukturen – ausleuchten. Denn in den ‚*bassins de vie*‘ (dazu auch Duvernet in diesem Band) verbleiben Verflechtungen nicht auf symbolischer Ebene, sie kennzeichnen vielmehr vielfältige Bereiche des alltäglichen Lebens der Grenzraumbewohner:innen. *Carolin Guilmet-Fuchs* und *Florence Guillemin* berichten in einem Gespräch über ihre Erfahrungen mit der Pandemie in der Region SaarLorLux und ihren Einfluss auf das Leben und Arbeiten vor Ort. Neben einer grenzregionalen Perspektive nehmen sie dabei auch einen ‚von Berlin ausgehenden‘ Blick ein, womit divergierende Wahrnehmungen grenzüberschreitender Realitäten greifbar werden. Wenngleich bestimmte Herausforderungen während und nach der Pandemie fortbestehen, heben sie insbesondere auf die Chancen ab, die sich durch eine Weiterentwicklung der Kooperation ergeben können. Eine zentrale Herausforderung grenzüberschreitender Verflechtungsräume sind fehlende (vergleichbare) Datengrundlagen zu unterschiedlichen grenzrelevanten Themen. Dies stellte sich auch im Kontext der Covid-19-Pandemie als ein wesentliches Hindernis abgestimmter Verfahrensweisen heraus. Vor diesem Hintergrund fragt *Claire Duvernet* danach, wie eine grenzüberschreitende Raumbewachung zu Krisenprävention und Resilienz von Grenzregionen beitragen kann. Am Beispiel des Arbeitsmarktes im deutsch-französischen Grenzraum identifiziert sie zudem Verbesserungsmöglichkeiten zugunsten kleinräumig harmonisierter Daten, etwa die bessere Vernetzung von Datenanbieter:innen und -nutzer:innen. Der grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsmarkt in der Region SaarLorLux stand und steht angesichts der Covid-19-Pandemie als Schockereignis und des demografischen Wandels als strukturelle Krise vor vielfältigen Herausforderungen – etwa dem

Arbeitskräftemangel und einem damit einhergehenden interregionalen Wettbewerb –, so attestieren es *Ines Funk* und *Peter Dörrenbächer*. In ihrem Beitrag beleuchten sie die divergierenden Interessen und Strategien der Teilregionen und evaluieren mögliche Lösungsansätze, die aus den unterschiedlichen Krisensituationen hervorgehen. Die Covid-19-Pandemie und der demografische Wandel entfalteten jedoch nicht nur auf dem Arbeitsmarkt vielfältige Dynamiken. Auch im eng verbundenen Bereich der Daseinsvorsorge in Grenzregionen waren und sind ihre Auswirkungen deutlich zu spüren. Drei grenzüberschreitend genutzte Strukturen, ein Projekt im Gesundheitsbereich, eine Kinderbetreuungseinrichtung und ein Projekt zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben dienen *Nino Pfundstein* als Beispiele, um neben Herausforderungen auch Chancen zur Weiterentwicklung zu identifizieren. Auf diese Weise soll eine adäquate Versorgung mit entsprechenden Einrichtungen auf beiden Seiten der Grenze sichergestellt werden. Krisen machen also vor Grenzen keinen Halt, wie die Ereignisse der vergangenen Jahre eindrücklich vor Augen geführt haben. Vor diesem Hintergrund beleuchtet *Theresa Schäfer* den Katastrophenschutz in der Grenzregion SaarLorLux. Neben alltäglichen Herausforderungen, bspw. aufgrund sprachlicher Hürden, zeigt sie anhand von Expert:innen-Interviews, dass Akteure auf pragmatische Formen der Kooperation im Notfall bauen, dabei jedoch die Rechtssicherheit, Formalisierung und institutionelle Absicherung des Handelns häufig noch ausbaufähig ausfällt. Übergreifend stellt sich, so die Hoffnung von Verantwortlichen, bei grenzüberschreitenden Projekten Erfolg ein. Doch was passiert, wenn dem einmal nicht so ist? Am Beispiel gewöhnlicher Grenzstädte in der Oberrheinregion geht *Carola Fricke* der Frage nach, wie auch das Stagnieren oder Scheitern von grenzüberschreitenden Projekten Lernprozesse im Sinne von Resilienz begünstigen oder bereichern kann. Hier wird deutlich, dass insbesondere eine Kontinuität in der Kooperation einzelne Rückschläge ‚auffangen‘ kann.

6 Schlüsselfaktoren der Resilienz

Grenzregionen weisen ihre jeweiligen historischen Spezifika, ihre besonderen Entwicklungspfade und heutigen Strukturen auf, sodass sie jeweils für sich zu betrachten sind. Gleichzeitig zeigen die Diskussionsprozesse bei den Treffen der Arbeitsgruppe sowie die vorliegenden Beiträge im Arbeitsbericht, dass sich gewisse übergreifende Muster zugunsten der Resilienz abzeichnen, die wir hier abschließend bündeln.

Zunächst lässt sich betonen, dass einige Faktoren negativ wirken können. Hierunter fallen grundlegend Sprachbarrieren, Vorurteile und Misstrauen, die Hürden mit sich bringen können, und die nationalstaatliche Grenzen durabel bleiben lassen. Hinzu kommen administrative und bürokratische Hemmnisse, wie begrenzte (finanzielle, personelle etc.) Kapazitäten, Herausforderungen im ‚Fördermittelschlingel‘, Verwaltungshürden und damit einhergehend Abstimmungsnotwendigkeiten im ‚Kleinklein‘. Grenzüberschreitende Kooperation wird manches Mal im Verhältnis zu ‚Pflichtaufgaben‘ nur als eine Aufgabe ‚on top‘ wahrgenommen, was in Krisenfällen hemmend wirken kann. Zudem kann fehlendes grundlegendes wie persönliches Interesse an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Krisenzeiten zur Herausforderung für Anpassungsbedarfe und Transformationspotenziale werden – dies gilt für politische, administrative und zivilgesellschaftliche Akteure sowie darüber hinausgehend ganz

generell für die in Grenzregionen lebende Bevölkerung. Grenzregionale Belange müssen damit verbunden auch mehr als ein ‚Elitenprojekt‘ sein. Hierzu wird es gleichzeitig erforderlich, Abstraktes greifbarer zu machen – so können bspw. zu wenige etwas mit der ‚Großregion‘ anfangen.

Resilienz positiv befördernd wirken daran anschließend enge persönliche Kontakte. Kennen Akteure einander im Alltag, so ist es erheblich einfacher, auch in Krisenzeiten Handlungsfähigkeiten zu bewahren und Maßnahmen zum Umgang mit der Krise zu entwickeln bzw. umzusetzen. Im Krisenfall erst nach passenden Ansprechpartner:innen im Nachbarland suchen zu müssen, verbraucht Zeit und es fehlt eine gemeinsame Basis. Damit verbunden sind etablierte grenzüberschreitende Akteursnetzwerke von zentraler Bedeutung, die mit Nachdruck aufzubauen und aktiv zu halten sind. Ein regelmäßiger formeller wie informeller Austausch wird hier zu einem Schlüsselinstrument zugunsten gegenseitiger Vertrautheit. Grenzüberschreitend ausgerichtete Instrumente wie EVTZ können dazu einen passenden Rahmen bieten bzw. schaffen. Kommunikation, Dialog und Vernetzung kommen resümierend zentrale Bedeutung zu – und dies über Akteure im grenzregionalen Kontext hinausgehend auch im Hinblick auf die Relation zu Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene, damit also nicht nur regional und lokal, sondern innerhalb der *cross-border multi-level governance*. Vor dem Hintergrund der angeführten hemmenden Faktoren ergibt sich, dass es eine tiefe und fest verankerte Überzeugung und intrinsische Motivation für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit braucht, gepaart mit gemeinsamen Themen, Zielen und Visionen, die von Toleranz, Respekt und gemeinsamen Werten getragen werden. Mitunter gewachsene Freundschaften bzw. die schnelle Erneuerung von Kontakten bei Personalwechseln können vertrauensbildend wirken. Darüber hinaus braucht es Beharrlichkeit und einen ‚langen Atem‘, einhergehend mit Kompromissbereitschaft und dem Glauben an kreative und pragmatische Lösungen jenseits scheinbarer Unumstößlichkeiten. Mit gewissen Asymmetrien wie u. a. divergierenden Zuständigkeiten und Entscheidungsmöglichkeiten müssen letztlich regionale und lokale Akteure meist leben, doch dürfen diese dadurch nicht zerrieben werden. Sollen Grenzregionen damit zu echten ‚living labs‘ (vgl. European Commission 2021) werden, benötigen sie noch stärkere europäische und nationale Unterstützung, gekoppelt an das weitere Engagement *bottom-up* zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Kooperation. Je stärker Grenzregionen ‚ganz natürlich‘ zu eng verwobenen Borderlands werden, desto höher erscheint die Wahrscheinlichkeit, dass sie in einer neuerlichen kurzfristigen Krisensituation handlungsfähig sind und sich weitergehend resilient transformieren.

Literatur

- Andersen, D. J.; Prokkola, E.-K. (Hrsg.) (2022a): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*. Abingdon, New York.
- Andersen, D. J.; Prokkola, E.-K. (2022b): Introduction: Embedding borderlands resilience. In: Andersen, D. J.; Prokkola, E.-K. (Hrsg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*. Abingdon, New York, 1-18.
- Anzaldúa, G. (2012 [1987]): *Borderlands/La frontera. The New Mestiza*. San Francisco.
- Böhm, H. (2023 [2021]): Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. In: *Journal of Borderlands Studies* 38 (3), 487-506.
doi: 10.1080/08865655.2021.1948900

- Bösch, F.; Deitelhoff, N.; Kroll, S.; Thiel, T. (2020): Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung. In: Bösch, F.; Deitelhoff, N.; Kroll, S. (Hrsg.): Handbuch Krisenforschung. Wiesbaden, 3-16.
- Brodowski, D. (2023): Grenzsicherungen und Grenzkontrollen als Achillesferse der Großregion. In: Kazmaier, D.; Weber, F. (Hrsg.): Universität in der Pandemie. L'université en temps de pandémie. Bielefeld, 191-206. = Jahrbuch des Frankreichzentrums, 19.
- Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (2023a): Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden, 3-21.
- Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.) (2023b): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden.
- Brown, K. (2016): Resilience, Development and Global Change. Abingdon, New York.
- Caesar, B.; Evrard, E. (2020): Planungskulturelle Vielfalt in Grenzräumen – Theoretische und methodische Ansätze zur grenzüberschreitenden Raumplanung. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen. Wiesbaden, 95-116.
- Caesar, B.; Pallagst, K. (2018): Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 12-27. = Arbeitsberichte der ARL, 20.
- Collier, R. B.; Collier, D. (2002): Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Notre Dame, Ind.
- Crossey, N.; Weber, F. (2021): Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Verflechtungsraum | Recommandations d'action pour les orientations futures de la coopération transfrontalière dans le bassin de vie franco-allemand. = UniGR-CBS Policy Paper, 4.
- Crossey, N.; Weber, F. (2022): Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. In: Mangels, K.; Briegel, D. (Hrsg.): Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung. Kaiserslautern, 23-41. = UniGR-CBS Thematic Issue, 7.
- Crossey, N.; Weber, F. (2023): Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region. In: Journal of Borderlands Studies (online first), 1-21.
doi: 10.1080/08865655.2023.2276458
- Defrance, C. (2021): Annäherung oder Aussöhnung? Deutsch-französische Verständigung zwischen Mythos und Realität. In: Defrance, C.; Pfeil, U. (Hrsg.): Länderbericht Frankreich. Bonn, 50-66.
- Defrance, C.; Pfeil, U. (Hrsg.) (2016): Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945 – 1963 – 2003. Pariser Historische Studien. München. = Pariser Historische Studien, 71.
- Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (Hrsg.) (2022): Oberrhein / Rhin Supérieur. Zahlen und Fakten / Faits et chiffres 2022.
<https://www.oberrheinkonferenz.org/de/statistik//aktuelle-informationen/items/statistikbroschuere-2022.html> (01.02.2024).
- Deutsch-Polnisches Raumordnungsportal (Hrsg.) (2024): Euroregionen.
<https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/de/instrumente-der-kooperation/euroregionen/> (01.02.2024).
- Dittel, J.; Opiłowska, E.; Weber, F.; Zawadzka, S. (2024): The Covid-19 pandemic as a driver for transformation processes in European border regions? A comparative analysis of Franco-German and German-Polish borderlands. In: Weber, F.; Kühne, O.; Dittel, J. (Hrsg.): Transformation Processes in Europe and Beyond. Perspectives for Horizontal Geographies. Wiesbaden, in diesem Band.
- Dylla, C. (2021): Drei Monate „Grenzerfahrungen“: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden, 261-283.
- Engelhardt, M. (2020): In Beton gegossene Grenzen: Wie Mauern als Instrumente der Macht die Realität des Raums verändern. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen. Wiesbaden, 269-286.
- European Commission (Hrsg.) (2019): Boosting growth and cohesion in EU border regions. European Parliament resolution of 11 September 2018 on boosting growth and cohesion in EU border regions (2018/2054(INI)).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0327&from=EN> (06.03.2023).

- European Commission** (Hrsg.) (2021): Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Border Regions: Living labs of European integration. COM(2021) 393 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=DE> (24.02.2024).
- Euroregion Neisse** (Hrsg.) (2024): Statistische Daten. <https://www.euroregion-neisse.de/> (06.02.2024).
- Euroregion Pro Europa Viadrina** (Hrsg.) (2021): Strategie VIADRINA 21+ | Strategia VIADRINA 21+. Entwicklungs- und Handlungskonzept der Euroregion PRO EUROPA VIADRINA | Koncepcja Rozwoju i Działania Euroregionu PRO EUROPA VIADRINA. <https://www.euroregion-viadrina.de/wp-content/uploads/Entwicklungs-undHandlungskonzeptERPEV-VIADRINA2021.pdf> (02.02.2024).
- Euroregion Pro Europa Viadrina** (Hrsg.) (2023): Über die Euroregion. <https://www.euroregion-viadrina.de/euroregion-pro-europa-viadrina/> (24.10.2023).
- EuroRegion Spree-Neisse-Bober** (Hrsg.) (2024): Spree, Neisse und Bober. Über uns. <https://euroregion-snb.de/%C3%BCber%20uns> (06.02.2024).
- Evrard, E.** (2016): The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux? In: *Geopolitics* 21 (3), 513-537. doi: 10.1080/14650045.2015.1104667
- Evrard, E.; Nienaber, B.; Sommarribas, A.** (2020 [online first 2018]): The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective. In: *Journal of Borderlands Studies* 35 (3), 369-383. doi: 10.1080/08865655.2017.1415164
- EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion** (Hrsg.) (2024): Die Großregion in Zahlen. <http://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Die-Grossregion-in-Zahlen> (31.01.2024).
- Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen** (Hrsg.) (2024): Statistik für die Bodenseeregion. <https://www.statistik-bodensee.org/startseite.html> (01.02.2024).
- Falkner, G.** (2016): The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings. In: *Journal of European Integration* 38 (3), 219-235. doi: 10.1080/07036337.2016.1140154
- Flatschart, E.** (2016): Multiple Krise und politische Regulation Gesellschaftlicher Wandel unter post-politischen Bedingungen? In: Fritz, J.; Tomaschek, N. (Hrsg.): *Gesellschaft im Wandel. Gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Perspektiven*. Münster, 81-96. = *University Society Industry*, 5.
- Freitag-Carteron, S.** (2021): Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*. Wiesbaden, 295-308.
- Gireaud, F.** (2014): Die Eurodistrikte – eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation? Eine vergleichende Analyse des Eurodistrikts Straßburg-Ortenau und des Trinationalen Eurodistricts Basel. Berlin, Münster. = *Europa* 2025, 26.
- Gireaud, F.** (2017): Die Eurodistrikte: Neue lokale Kooperationsformen in Europa? In: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung* (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden, 520-534. = *Jahrbuch des Föderalismus*, 18.
- Glasze, G.; Mattissek, A.** (2021): Die Hegemonie- und Diskurstheorie von Laclau und Mouffe. In: Glasze, G.; Mattissek, A. (Hrsg.): *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. Bielefeld, 137-166. = *Sozial- und Kulturgeographie*, 11.
- Gualini, E.** (2003): Cross-border Governance: Inventing Regions in a Trans-national Multi-level Polity. In: *disP-The Planning Review* 39 (152), 43-52.
- Hartz, A.; Caesar, B.** (2018): Die Großregion und die Oberrheinregion im Kurzporträt. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 41-55. = *Arbeitsberichte der ARL*, 20.
- Haselsberger, B.** (2014): Decoding borders. Appreciating border impacts on space and people. In: *Planning Theory & Practice* 15 (4), 505-526. doi: 10.1080/14649357.2014.963652
- Hippe, S.; Bertram, D.; Chilla, T.** (2022): The COVID-19 pandemic as a catalyst of cross-border cooperation? Lessons learnt for border-regional resilience. In: *Europa XXI* 43 (online first). doi: 10.7163/Eu21.2022.43.1
- IBA-OIE** (Hrsg.) (2023): Erwerbsquote in der Großregion. <https://www.iba-oie.eu/themen/arbeitsmarkt/erwerbsquote> (01.02.2024).

- Infrastruktur und Umwelt** (Hrsg.) (2020): Gemeinsam die Zukunft der Euroregion Pomerania gestalten – Wspólnie tworzymy przyszłość Euroregionu Pomerania. Entwicklungs- und Handlungskonzept 2021-2030.
https://pomerania.net/wp-content/uploads/EHK_Pomerania_2021-2030_DE.pdf (02.02.2024).
- Internationale Bodensee-Konferenz** (Hrsg.) (2021): Die internationale Bodenseeregion in Zahlen 2021.
https://www.statistik-bodensee.org/files/downloads/publikationen/Die%20internationale%20Bodenseeregion%20in%20Zahlen/Die%20internationale%20Bodenseeregion%20in%20Zahlen%202021/TRA_StatistikLepo_2021_WEB_gesamt.pdf (01.02.2024).
- Internationale Bodensee-Konferenz** (Hrsg.) (2024): Willkommen bei der IBK.
<https://www.bodenseekonferenz.org/de/ueber-die-ibk> (06.02.2024).
- lossifova, D. (2019): Borderland. In: Orum, A.M.; Judd, D.; Cabeza, M.G.; Pow, C.-P.; Roberts, B. (Hrsg.): *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Chichester, 1-4.
- Kajta, J.; Opiłowska, E. (2021): The Impact of Covid-19 on Structure and Agency in a Borderland. The Case of Two Twin Towns in Central Europe. In: *Journal of Borderlands Studies* (online first), 1-23. doi: 10.1080/08865655.2021.1996259
- Kazmaier, D.; Weber, F. (2023): Das einschneidende Ereignis „Covid-19“. Perspektiven auf die Pandemie. In: Kazmaier, D.; Weber, F. (Hrsg.): *Universität in der Pandemie. L'université en temps de pandémie*. Bielefeld, 19-37. = *Jahrbuch des Frankreichzentrums*, 19.
- Knodt, M.; Große Hüttmann, M.; Kobusch, A. (2020): Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren. In: Grimm, A. (Hrsg.): *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*. Baden-Baden, 119-152.
- Korhonen, J.E.; Koskivaara, A.; Makkonen, T.; Yakusheva, N.; Malkamäki, A. (2021): Resilient cross-border regional innovation systems for sustainability? A systematic review of drivers and constraints. In: *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 34 (2), 202-221. doi: 10.1080/13511610.2020.1867518
- Krzymuski, M.; Kubicki, P.; Ulrich, P. (Hrsg.) (2017): *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden.
- Laclau, E.; Mouffe, C. (2015 [engl. Orig. 1985]): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien.
- Lampke, A.; Weber, F. (2024): Cross-border landscape conflicts – a case study of the Gersweiler-Klarenthal wind farm on the Franco-German border. In: Berr, K.; Koegst, L.; Kühne, O. (Hrsg.): *Landscape Conflicts*. Wiesbaden, im Erscheinen.
- Lara-Valencia, F.; Laine, J. (2022): The Covid-19 Pandemic: Territorial, Political and Governance Dimensions of Bordering. In: *Journal of Borderlands Studies* 37 (4), 665-677. doi: 10.1080/08865655.2022.2109501
- Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (2016): Die Großregion zwischen Bürgerorientierung und Effizienzoptimierung. Grenzüberschreitende Regionalpolitik im Wandel. In: Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.): *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*. Wiesbaden, 13-46.
- Mangels, K.; Wohland, J. (2018): Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 248-285. = *Arbeitsberichte der ARL*, 20.
- Mau, S. (2021): *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. München. = Edition Mercator.
- Medeiros, E.; Guillermo Ramírez, M.; Ocskay, G.; Peyrony, J. (2021): Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. In: *European Planning Studies* 29 (5), 962-982. doi: 10.1080/09654313.2020.1818185
- Mission Opérationnelle Transfrontalière; Europäische Union** (Hrsg.) (2021): *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions. An empirical report covering the period March to June 2020*.
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> (27.07.2023).
- Niedermeyer, M.; Moll, P. (2007): SaarLorLux – vom Montandreieck zur „Großregion“. Chancen und Möglichkeiten einer grenzüberschreitenden Regionalpolitik in Europa. In: Dörrenbächer, H. P.; Kühne, O.; Wagner, J. M. (Hrsg.): *50 Jahre Saarland im Wandel*. Saarbrücken, 297-321. = *Veröffentlichungen des Instituts für Landeskunde im Saarland*, 44.

- Novotný, L. (2021): Effects of ‚covidfencing‘ on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland. In: *European Planning Studies* 30 (4), 590-607.
doi: 10.1080/09654313.2021.1986470
- Ocskay, G.; Scott, J. W. (2023): Cross-Territorial Governance via EGTCs for Territorial Cohesion. In: Medeiros, E. (Hrsg.): *Public Policies for Territorial Cohesion*. Cham, 191-209. = *The Urban Book Series*.
- Ohmae, K. (1999 [1990]): *The Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York.
- Opiłowska, E. (2021): The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? In: *European Societies* 23 (sup1), S589-S600.
doi: 10.1080/14616696.2020.1833065
- Opiłowska, E. (2022): The resilience of cross-border cooperation in the German-Polish borderland within a European perspective.
- Opiola, W.; Böhm, H. (2022): Euroregions as political actors: managing border policies in the time of Covid-19 in Polish borderlands. In: *Territory, Politics, Governance* (online first), 1-21.
doi: 10.1080/21622671.2021.2017339
- Paasi, A.; Ferdoush, M. A.; Jones, R.; Murphy, A. B.; Agnew, J.; Ochoa Espejo, P.; Fall, J. J.; Peterle, G. (2022): Locating the territoriality of territory in border studies. In: *Political Geography* 95, 1-9.
doi: 10.1016/j.polgeo.2021.102584
- Pallagst, K.; Blaser, B.; Mangels, K.; Pfundstein, N. (2023): Planning Borderlands: Conceptualizing Territorial Development in Cross-Border Regions. In: Consortium of the Linking Borderlands Project (Hrsg.): *Linking Borderlands: Dynamics of Cross-Border Peripheries*. Conceptual and empirical insights from an interdisciplinary perspective. Luxemburg, 48-56. = UniGR-CBS Working Paper.
- Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (2018a): Border Futures – Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gebiet der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 4-11. = *Arbeitsberichte der ARL*, 20.
- Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.) (2018b): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. *Arbeitsberichte der ARL*. Hannover. = *Arbeitsberichte der ARL*, 20.
- Perkmann, M. (2003): Cross-Border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation. In: *European Urban and Regional Studies* 10 (2), 153-171.
doi: 10.1177/0969776403010002004
- Pigeron-Piroth, I.; Funk, I.; Nienaber, B.; Dörrenbächer, H. P.; Belkacem, R. (2021): Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt der Großregion. Der Einfluss der COVID-19-Pandemie. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 26 (2), 74-85.
- Prokkola, E.-K. (2019): Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland. In: *European Planning Studies* 27 (8), 1587-1606.
doi: 10.1080/09654313.2019.1595531
- Reitel, B.; Pupier, P.; Wassenberg, B. (2022): European policies and border cities. In: Medeiros, E. (Hrsg.): *Border Cities and Territorial Development*. Abingdon, Oxon, New York, NY, 57-75. = *Regions and cities*, 149.
- Reitel, B.; Wassenberg, B.; Peyrony, J. (2018): The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary. In: Medeiros, E. (Hrsg.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham, 7-23.
- Schäfers, B. (2016): Krise. In: Kopp, J.; Steinbach, A. (Hrsg.): *Grundbegriffe der Soziologie*. Wiesbaden, 182-184.
- Scherer, R. (2018): Eine Grenzregion als Wachstumsregion – was man von den Governance-Strukturen der Bodenseeregion lernen kann. In: Heintel, M.; Musil, R.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.): *Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen*. Wiesbaden, 237-253.
- Scherer, R.; Walsler, M. (2009): Regionen und ihr Blick in die Zukunft. Die Entwicklung der Zukunftsvorausschau auf der regionalen Ebene am Beispiel der Regio Bodensee. In: Popp, R.; Schüll, E. (Hrsg.): *Zukunftsforschung und Zukunftsgestaltung. Zukunft und Forschung*. Berlin, Heidelberg, 357-368.
- Schiffauer, W.; Koch, J.; Reckwitz, A.; Schoor, K.; Krämer, H. (2018): *Borders in Motion: Durabilität, Permeabilität, Liminalität*.
<https://opus4.kobv.de/opus4-euv/frontdoor/deliver/index/docId/311/file/Working-Paper-B-ORDERS-1.pdf> (21.03.2024).

- Schneider-Sliwa, R. (2018): Verflechtungsraum Basel. Von der Regio-Idee zur Trinationalen Metropole Oberrhein. In: Heintel, M.; Musil, R.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.): Grenzen. Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen. Wiesbaden, 205-235.
- Scholz, G. (2016): Das Bild vom Nachbarn – wie die Bewohner die Großregion SaarLorLux wahrnehmen. In: Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.): Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven. Wiesbaden, 95-113.
- Špaček, M. (2018): Multilevel Cross-Border Governance in the Czech-Saxon Borderland: Working together or in Parallel? In: *Administrative Culture* 18 (2), 175-202.
doi: 10.32994/ac.v18i2.161
- Ulrich, P. (2018): The European Grouping of Territorial Cooperation: Challenges and Opportunities for the German-Polish cooperation – The case of the TransOderana EGTC (under construction). In: Caesar, B.; Pallagst, K. (Hrsg.): Cross-Border Territorial Development – Challenges and Opportunities. Kaiserslautern, 79-93. = UniGR-CBS Thematic Issue, 1.
- Ulrich, P. (2020 [online first 2019]): Territorial cooperation, supraregionalist institution-building and national boundaries: the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the eastern and western German borders. In: *European Planning Studies* 28 (1), 57-80.
doi: 10.1080/09654313.2019.1623974
- Ulrich, P.; Scott, J. W. (2021): Cross-Border Governance in europäischer Regionalkooperation. In: Gerst, D.; Klessmann, M.; Krämer, H. (Hrsg.): Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden, 156-174. = *Border Studies. Cultures, Spaces, Orders*, 3.
- Ulrich, P.; Wassenberg, B. (2021): Der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau: Modell für ein „lokales“ Weimarer Dreieck?
https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/30_Jahre_WD/page2022/nr6/2021_06_16_Weimar30_Ulrich_Wassenberg_DE.pdf (24.10.2023).
- Walker, B.; Salt, D. (2006): Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Washington.
- Wassenberg, B. (2020): „Return of Mental Borders“: A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France. In: *Borders in Globalization Review* 2 (1), 114-120.
doi: 10.18357/bigr21202019886
- Weber, F. (2020): Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 4, 183-186.
- Weber, F. (2022): Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. In: *European Societies* 24 (3), 1-28.
doi: 10.1080/14616696.2022.2076894
- Weber, F. (2023): Zur Multivalenz europäischer Grenzen im Zuge der Covid-19-Pandemie. In: Wille, C.; Weber, F.; Fellner, A. M. (Hrsg.): *B/Orders are (not) everywhere (for everyone). The multivalence of borders in a flee(t)ing Europe | Zur Multivalenz von Grenzen in einem flüchtigen Europa*. Luxemburg, Saarbrücken, 17-32. = UniGR-CBS Thematic Issue, 8.
- Weber, F.; Dittel, J. (2023): Die Covid-19-Pandemie als Zäsur für die Großregion. Eine Einordnung aus der Perspektive der Grenzraumforschung. In: Kazmaier, D.; Weber, F. (Hrsg.): *Universität in der Pandemie. L'université en temps de pandémie*. Bielefeld, 207-228. = *Jahrbuch des Frankreichszentrums*, 19.
- Weber, F.; Dörrenbächer, H. P. (2022): Die grenzüberschreitende Region. In: Ermann, U.; Höfner, M.; Hostniker, S.; Preininger, E. M.; Simic, D. (Hrsg.): *Die Region – eine Begriffserkundung*. Bielefeld, 181-190. = *Sozial- und Kulturgeographie*, 52.
- Weber, F.; Lampke, A.; Schank, T. (2023): Linking Borderlands: A Linking Analysis of Borderlands in Transition. In: Consortium of the Linking Borderlands Project (Hrsg.): *Linking Borderlands: Dynamics of Cross-Border Peripheries. Conceptual and empirical insights from an interdisciplinary perspective*. Luxemburg, 8-20. = UniGR-CBS Working Paper.
- Weber, F.; Theis, R.; Terrillon, K. (Hrsg.) (2021): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden.
- Weber, F.; Wille, C. (2020): Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*. Wiesbaden, 191-223.
- Wille, C. (2015): Zur Einleitung: Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. In: Wille, C. (Hrsg.): *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*. Bielefeld, ix-xvi. = *Kultur und soziale Praxis*.
- Wilson, G. A.; Wilson, O.J. (2019): Assessing the resilience of human systems: a critical evaluation of universal and contextual resilience variables. In: *Resilience* 7 (2), 126-148.
doi: 10.1080/21693293.2018.1539205

Autor und Autorin

Jun.-Prof. Dr. Florian Weber studierte Diplomgeographie an der Universität Mainz und promovierte an der Universität Erlangen-Nürnberg. Nach Stationen in Würzburg, Kaiserslautern, Freising und Tübingen forscht und lehrt er seit 2019 als Juniorprofessor für Europastudien an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Diskursforschung, Border Studies, Energiepolitiken sowie Stadtentwicklungsprozessen im internationalen Vergleich.

Julia Dittel, M.A., studierte „Historisch orientierte Kulturwissenschaften und Angewandte Kulturwissenschaften“ an der Universität des Saarlandes. Seit 2021 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Europastudien in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich grenzüberschreitender Verflechtungsräume, Resilienz sowie der Landschaftsforschung.

Julia Dittel (Universität des Saarlandes) im Gespräch mit
Sebastian Gröning-von Thüna (Auswärtiges Amt)

GRENZÜBERSCHREITENDE ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN KRISENMANAGEMENT UND AUFBRUCHSSTIMMUNG: DIE DEUTSCH-FRANZÖSISCHE GRENZREGION AUF DEM WEG IN EINE KRISENFESTERE ZUKUNFT?

Kurzfassung

Dass mit der Covid-19-Pandemie Grenzkontrollen zwischen Deutschland und den meisten seiner Nachbarländer eingeführt wurden, hinterließ Sebastian Gröning-von Thüna zunächst ebenso fassungslos wie viele andere überzeugte Europäerinnen und Europäer. Im Laufe der Pandemie erlebte er jedoch von Nahem, wie für den deutsch-französischen Grenzraum recht schnell angepasste Umgangsformen und Maßnahmen erarbeitet wurden. Eine von der Präfektin der *région* Grand Est organisierte Telefon- bzw. Videoschalte sowie der politische Dialog im Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) waren für die ebenen- und grenzübergreifende Kommunikation von zentraler Bedeutung. Aus dem Schock der Pandemie wurde somit eine Chance, mit neuem Elan bestehende Hürden des Grenzüberschreitenden abzubauen.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Kooperation – Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) – Covid-19-Pandemie – Experimentierklauseln – Grenzscouts – Regionalräte

Cross-border cooperation between crisis management and a spirit of optimism: The Franco-German border region on the way to a more crisis-proof future?

Abstract

The introduction of border controls between Germany and most of its neighbouring countries during the Covid-19 pandemic initially stunned Sebastian Gröning-von Thüna, like many other convinced Europeans. However, over the course of the pandemic, he observed the rapid development of adapted behaviours and measures for the Franco-German border region at first hand. Communication across levels and borders was facilitated by a phone and video conference organised by the prefect of the Grand Est region and the political dialogue in the Committee for Cross-Border Cooperation. The shock of the pandemic thus became an opportunity to break down existing barriers to cross-border cooperation with renewed vigour.

Keywords

Cross-border cooperation – Committee for Cross-Border Cooperation – Covid-19 pandemic – experimentation clause – border scouts – regional counsellor

Julia Dittel: Lieber Herr Gröning-von Thüna, ich freue mich sehr, dass Sie mir für ein Gespräch zur deutsch-französischen grenzüberschreitenden Kooperation zur Verfügung stehen. Im Laufe des Gesprächs möchte ich mit Ihnen zurückblicken auf Ihre Einschätzung der Covid-19-Pandemie, auf Lehren, die inzwischen aus den Eindrücken mit der Gesundheitskrise gezogen wurden, und mit Ihnen diskutieren, wie eine resilientere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Zukunft aussehen könnte.

Mit meiner Einstiegsfrage möchte ich Sie zunächst ein Stück weit in die Vergangenheit zurückversetzen. Was waren Ihre Wahrnehmungen und Erfahrungen damit, dass im Frühjahr 2020 das Thema der Grenzen innerhalb des Schengen-Raums wieder ‚aufpoppte‘ und für einige Wochen und Monate fast ungewollte Prominenz erlangte?

Sebastian Gröning-von Thüna: Zum Zeitpunkt, als die Grenzkontrollen eingeführt wurden, im März 2020, war ich noch in der Landesvertretung von Nordrhein-Westfalen für Europapolitik zuständig, womit ich das eher als Außenbetrachter erlebt habe. Im September 2020 habe ich dann meine Stelle als Leiter des Fachbereichs Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich und den BENELUX-Staaten im Auswärtigen Amt angetreten. Insofern kann ich beide Perspektiven miteinander verbinden. Von der Außenperspektive war das natürlich ein Vorgang, der mich als großen Freund der deutsch-französischen Zusammenarbeit schon damals sehr erschüttert hat und den ich entsprechend als sehr negatives Erlebnis wahrgenommen habe.

Man muss auch dazu sagen, gerade aus der nordrhein-westfälischen Perspektive, dass die Einführung der Grenzkontrollen ja mit Zustimmung der Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland erfolgte, während Armin Laschet als Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen als einziger aus dieser Runde im Kanzleramt mit einer ganz klaren Botschaft auskam, nämlich: Es gibt keine Grenzkontrollen zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. Vor diesem Hintergrund war es natürlich besonders schwer nachvollziehbar, warum die Grenzkontrollen an der Grenze zu Frankreich denn nun unbedingt sein mussten. Klar, die Inzidenzen waren auf der französischen Seite deutlich höher als in den Niederlanden. Aber nichtsdestotrotz war schon ganz deutlich, dass es einen anderen Weg gab, daher gab es ein gewisses Unverständnis für dieses Vorgehen. Ich glaube, die öffentliche Reaktion darauf war für alle, die damit zu tun hatten, ein echter Erkenntnisgewinn, eine Erfahrung. Das hat sich letztlich auch sehr deutlich in der Art und Weise niedergeschlagen, wie die Situation im Auswärtigen Amt gehandhabt wurde.

Eine der ersten prägenden Erfahrungen nach meinem Wechsel hier ins Auswärtige Amt war, dass es einen wöchentlichen Austausch auf Einladung der Präfektin der Region Grand Est gab, zunächst als Telefonschale und später als Videokonferenz – wöchentlich immer donnerstags von acht bis zehn Uhr unter Einbeziehung maßgeblicher Akteure der drei Bundesländer und der Bundesebene. Ich habe dann sehr schnell dafür gesorgt, dass BMI (Innenministerium) und BMG (Gesundheitsministerium) auch dabei waren, die innerhalb der Bundesregierung ja für die Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung und für die Grenzkontrollen zuständig waren. Das war eine sehr starke Reaktion auf die Negativerfahrungen des Frühjahrs. Man wollte sicherstellen, dass es keine Kommunikationslücke gibt.

Für mich hat das sehr deutlich gemacht, dass die Grenzrestriktionen und die Pandemie insgesamt zwar sehr schwerwiegende und negative Erfahrungen waren, auf die aber auch, um es positiv zu formulieren, eine sehr klare Antwort im Sinne eines Besser-machens und eines Willens um Verbesserung der Situation folgte.

Julia Dittel: Das ist eine sehr schöne Rahmung zum Einstieg, da Sie so natürlich direkt diese Dynamik der ersten Monate nachzeichnen – vom Schock über erste Anpassungen hin zu einem wirklichen Anpacken und einem noch mal gestärkten grenzüberschreitenden Denken. Die Telefon- bzw. Videoschalte, die Sie bereits ansprachen, ist da natürlich ein ganz praktisches Beispiel für den grenzüberschreitenden Austausch, das während der Pandemie von entscheidendem Belang war.

Wie haben die Reglementierungen der Grenze aus Ihrer Sicht den Austausch von Deutschland und seinen Nachbarn beeinflusst? Also zum einen praktisch – wie kommuniziert man, welche Kanäle nutzt man? –, aber zum anderen auch informell bezüglich der Gesprächsatmosphäre, des Miteinanders.

Sebastian Gröning-von Thüna: Ich kann jetzt nicht detailliert über die ersten Monate sprechen, weil ich ja nicht direkt beteiligt war. Mir wurde berichtet, dass auf der administrativen Ebene von Anfang an mehr Kommunikation und gegenseitiges Verständnis vorherrschten, als man das jetzt im Nachhinein vielleicht so wahrnimmt. Man hat da wohl sehr schnell versucht, pragmatische Lösungen zu finden. Und natürlich haben dann sehr schnell Solidarität und gegenseitige Unterstützung eine Rolle gespielt – also vor allem ja die deutsche Unterstützung für die französische Gesundheitsversorgung, aber natürlich auch mit Italien und den Niederlanden. Da gab es ja viele Patientenübernahmen und das wurde wirklich nach allen Möglichkeiten unterstützt. Das lief natürlich viel schneller und effektiver über die direkten Kontakte, die einzelne Ärzte und Akteure in der Grenzregion miteinander hatten, das muss man dabei auch anmerken. Es war also eher unbürokratisch.

Auf der formelleren Ebene folgte dieser regelmäßige Austausch auf Ebene der Präfektin. Und dann gab es natürlich noch virtuelle Sitzungen des damals noch ganz neuen Ausschusses für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, dem AGZ (zum Zusammenspiel formellen und informellen Austauschs siehe auch Dittel und Weber 2024 in diesem Band). Die waren allerdings eher dem Dialog gewidmet, hier wurde eher Raum für den Austausch auf politischer Ebene geboten. An den Sitzungen des AGZ waren natürlich auch das BMI und das BMG auf Leitungsebene beteiligt. Das war nicht immer ganz einfach, muss man ehrlicherweise sagen. Denn es gab schon erhebliche Differenzen zwischen den Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und den Vertretern der für die Pandemie zuständigen Ressorts und auch innerhalb der Ressorts gab es unterschiedliche Perspektiven. Seitens BMI war die Abteilung H (dazu der Beitrag von Göbel in diesem Band) an den regelmäßigen Runden mit der Präfektin beteiligt, in der auch das Referat für grenzüberschreitende Zusammenarbeit verortet ist. Die Gesundheitssicherheit oder auch die Umsetzung von Grenzkontrollen war aber in anderen Abteilungen verortet. Ähnliches auch im BMG und in manchen Landesregierungen.

Diese unterschiedlichen Abteilungen oder Ministerien sprechen nicht immer die gleiche Sprache. Es gab deshalb auch Begegnungen, in denen es ziemlich scharf und heiß herging, wenn jemand, der für den Gesundheitsschutz zuständig war, eine sehr harte Linie vertrat und sich kritisch zum französischen Umgang mit der Pandemie äußerte. Das war dann nicht unbedingt eine Sternstunde der Diplomatie im klassischen Sinne, sondern eher ein offener Austausch zwischen Menschen mit unterschiedlichen Perspektiven auf die Sache.

Wohlgemerkt: Innerdeutsch war man sich da nicht unbedingt immer mehr einig als deutsch-französisch. Bezogen auf Ihre Frage nach den Auswirkungen auf den Austausch kann man auf jeden Fall sagen, dass dieser sehr viel intensiver wurde. Er war natürlich einerseits vom Bemühen um Sicherheit geprägt, andererseits aber vom Bemühen um Verständigung und darum, Lehren aus der schlechten Erfahrung vom März 2020 zu ziehen. Bei all dem schwang natürlich immer auch die Frage mit, wie man da systemisch besser werden kann. Zum Beispiel wurde beim deutsch-französischen Ministerrat am 31. Mai 2021 ein Dialog zwischen dem Robert Koch-Institut (RKI) und der entsprechenden französischen Institution ‚Santé Publique France‘ vereinbart, weil man die fehlenden oder mangelhaften gemeinsamen statistischen Grundlagen für den Dialog über die Pandemiebekämpfung als Problem identifiziert hatte.

Das gleiche haben wir auch im Verhältnis zwischen Deutschland und Luxemburg gemerkt. Da gab es eine lange Diskussion über die Vergleichbarkeit der Inzidenzzahlen. Von deutscher Seite wurde das lange gar nicht als Thema angenommen. Die Luxemburger wiederum betonten kontinuierlich, eine Einordnung des Großherzogtums in das deutsche Schema der Hochinzidenz- oder Niedriginzidenz-Länder sei nicht möglich, da die Erhebungsparameter der Inzidenzen der beiden Länder nicht vergleichbar seien. Luxemburg testete viel intensiver im Verhältnis zur Bevölkerungszahl und hatte deshalb eine ganz andere statistische Grundlage als Deutschland, was die Inzidenzzahlen nach oben trieb. Das wurde später dann auch durch eine wissenschaftliche Studie belegt. Aber für das deutsche System der Pandemiebekämpfung war dieses methodische Problem nicht handhabbar. Man hatte nun einmal die Inzidenzwerte als entscheidende Parameter in entsprechenden Verordnungen festgeschrieben und auf der Grundlage musste man handeln. Da wäre es sehr schwierig gewesen, wenn wir versucht hätten, bei jedem Land, das wir nach diesem Schema beurteilen, sozusagen ein Korrekturlement anzubringen, weil die einen besser testen und die anderen weniger gut. Das war nicht realisierbar.

Julia Dittel: Das Problem vergleichbarer Datengrundlagen ist sicherlich eines, was in der Pandemie nochmal stärker und prominenter in den Vordergrund trat, wobei es sich dabei ja um eine durchaus ganz grundlegende Herausforderung im Grenzüberschreitenden handelt, da man auf vergleichbare Daten nur in einem ganz begrenzten Rahmen zurückgreifen kann (hierzu auch Duvernet 2024 in diesem Band). Die intensivere Kommunikation im Spannungsfeld zwischen Bemühungen um Sicherheit, die ja ganz selbstverständlich sind, weil jeder Politiker, jede Politikerin, jeder, der Entscheidungen trifft, natürlich auch Verantwortung trägt und andererseits zwischen den Bemühungen um bessere Verständigung, hatten Sie ja bereits angesprochen.

Welche Rolle haben, Ihrer Meinung nach, sämtliche angepasste Maßnahmen und Regelungen gespielt, die in späteren Pandemiephasen implementiert wurden? Da gab es ja Verschiedenes, grenzüberschreitende Testzentren, Ausnahmeregelungen für Grenzpendler:innen etc.

Sebastian Gröning-von Thüna: Es gab in der Tat sehr viele Bemühungen, sich gegenseitig über die sich ständig ändernden Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung zu unterrichten. Das hatte manchmal etwas leicht Absurdes. Es war für uns selbst innerdeutsch ja nicht immer leicht, zu verstehen, welche Regelung jetzt eigentlich galt, wenn wir von einem Bundesland ins andere fuhren. Gleichzeitig versuchten wir, den Franzosen zu erklären, welche Maßnahmen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland gerade galten, wie die sich zueinander verhielten und wie sie tatsächlich umgesetzt wurden.

Also die Energie, die in diese Kommunikation gesteckt wurde, war im Verhältnis zu dem, was innerdeutsch stattfand, schon beträchtlich. Der Ertrag war aber leider, fürchte ich, eher begrenzt, denn diese Komplexität konnte man kaum nach außen kommunizieren. Und das war wirklich ein Problem. So, wie es ja schon innerdeutsch schwierig war, ständige Änderungen der Vorgaben zu vermitteln und zu erklären und den Überblick zu behalten. Wir haben unterschiedlichste Ansätze versucht, von langen Listen, die erstellt wurden und immer wieder mehrfach aktualisiert wurden, über Pressemeldungen, die dann übersetzt wurden. Das war jedoch insgesamt sehr unbefriedigend. Das Zentrum für europäischen Verbraucherschutz hat dann ein Online-Tool gebaut, das helfen sollte. Aber die Nachbarn auf dem Laufenden zu halten, das blieb immer schwierig.

Julia Dittel: Auch die Komplexität unterschiedlicher Regelungen in Pandemiezeiten, aber auch darüber hinaus, ist sicherlich eine der zentralen Herausforderungen im grenzüberschreitenden Kontext. Sehen Sie da einen Punkt, wie der Umgang mit solchen Komplexitäten besser funktionieren könnte?

Sebastian Gröning-von Thüna: Baden-Württemberg zum Beispiel hat jetzt diese Internetseite FRED aufgesetzt, die recht viele Informationen enthält. Ich habe mich da ein bisschen durchgeklickt und stelle fest, dass es sehr umfangreich ist. Den Anwendungsnutzen kann ich indes nicht so richtig beurteilen, denn bei so viel Information bleibt die Herausforderung, genau das zu finden, was man braucht. Und ich kann natürlich auch nicht einschätzen, wie sich der Aufwand im Verhältnis zum Nutzen verhält.

Eine spannende Frage wäre in dem Kontext auch, wie man so etwas in die Breite tragen kann. Das ist ja nicht nur für Baden-Württemberg interessant, sondern eigentlich für alle drei Bundesländer entlang der französischen Grenze. Mir ist nicht bekannt, inwiefern die beiden anderen sich da beteiligen. Aber sicherlich sind das Zusammenlegen und die Auffindbarkeit von Informationen an einer einzigen Stelle ein wichtiger Aspekt. Heikel ist dabei, die Autorenschaft klar erkennbar zu machen. Wessen Idee

war es, wem ‚gehört‘ die Information? Das ist immer eine Herausforderung. Aber zweifellos ist diese Herausforderung der effizienten und effektiven Verfügbarkeit bzw. Bereitstellung von Information eine wichtige Erkenntnis, die ich aus der Pandemie mitgenommen habe. Das gilt in besonderem Maße in so einem bilateralen Verhältnis.

Julia Dittel: Die Auffindbarkeit von Informationen ist ja letztlich sowohl für Bürger:innen als auch für alle, die im Politisch-Administrativen tätig sind und eventuell Entscheidungen treffen müssen, die darauf beruhen, relevant – und während einer Pandemie natürlich in besonderem Maße. Welche zentralen Strukturen, also Institutionen, aber auch Akteure, haben sich für Sie in puncto Kommunikation, aber auch in anderen Belangen als zentral für den Umgang mit der Pandemie erwiesen?

Sebastian Gröning-von Thüna: Eine zentrale Rolle haben auf deutscher Seite natürlich die Gesundheitsämter und die Gesundheitsministerien gespielt und auf der französischen Seite die ‚Agence Régionale de Santé‘. Das waren die zentralen Akteure. Und dazu natürlich das Robert Koch-Institut und ‚Santé Publique France‘. Wichtig war dann auch noch interessanterweise immer wieder die Ratsarbeitsgruppe auf EU-Ebene, die sich mit der Pandemie auseinandersetzte und die immer wieder auch Empfehlungen für den Umgang mit der Pandemie in den Grenzregionen gab. Diese Empfehlungen dienten durchaus als Orientierungspunkt. TRISAN, ein trinationales Kompetenzzentrum für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich, hat manchmal mit Informationen unterstützt, genauso die Arbeitsgruppe ‚Gesundheit‘ der Großregion.

Und dann die eben schon angesprochene Schalte der Präfektin, die sich im Laufe der Pandemie natürlich auch immer weiterentwickelt hat. Am Anfang waren die Treffen nur deutsch-französisch, dann kamen die Schweizer relativ schnell dazu, die Luxemburger und dann auch die Wallonen. Und auch hier ging es immer um den Stand des Infektionsgeschehens und aktuelle Regelungen. Aktuell geltende Regelungen in Deutschland wurden in der Regel vom BMI vorgestellt und deren Anwendung in den Grenzregionen erläutert. Die Länder haben dann ergänzt, wo sie davon abwichen, denn manchmal gab es die Möglichkeit für Länder, inzidenzbedingt andere Regelungen zu implementieren.

Julia Dittel: Habe ich das richtig verstanden, dass die Präfektinnenschalte eher das operative Kommunikationsformat war und der Austausch im Rahmen des AGZ, der ja auch diesen Vorteil mit sich brachte, Vertreter:innen über Ebenen und über Grenzen hinweg zusammenzubringen, eher darauf, ein Spotlight auf die Situation in Grenzregionen zu legen?

Sebastian Gröning-von Thüna: Genau, absolut. Bei den Sitzungen im AGZ ging es insbesondere darum, sich über die Erfahrungen und über den nächsten Schritt auszutauschen, also nicht darum, operative Maßnahmen oder die Details der bevorstehenden Regelungen zu besprechen.

Julia Dittel: Das ist sehr spannend. Ein Stück weit lässt sich der Unterschied natürlich auch alleine durch die Sitzungsfrequenz erklären. Die Präfektinnenschalte fand ja eine Zeit lang wirklich wöchentlich statt, was einfach auch einen geeigneteren Rahmen bietet, um operativ zu agieren.

Nach diesen Blicken in die Vergangenheit möchte ich nun einen kleinen Sprung machen und den Fokus stärker auf Perspektiven der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit richten. Das Auswärtige Amt hat zwischenzeitlich mehrere Studien in Auftrag gegeben, um Möglichkeiten zur Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auszuloten. Worin liegen dabei aus Ihrer Sicht die Kernbotschaften oder die besonders vielversprechenden Momente?

Sebastian Gröning-von Thüna: Mit den verschiedenen Instrumenten liegt unser Fokus natürlich zunächst auf der Umsetzung des Koalitionsvertrags, aber auch des Vertrags von Aachen. Grundlegendes Ziel hierbei ist es, von der Einzelfallbehandlung stärker hin zu systematischen Betrachtungen zu rücken, was sicherlich auch schon im Vertrag von Aachen und mit dem Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit angelegt ist. Mit den Studien, die wir in den letzten Jahren in Auftrag gegeben und veröffentlicht haben, ging es um die Frage, mit welchem Instrumentarium wir agieren können.

Die erste Studie ist die Konzeptstudie zur Analyse der Auswirkungen neuer Regelungen auf die Grenzregionen. Das ist eine Aufgabe des AGZ gemäß Artikel 14 des Vertrags von Aachen. Artikel 13 des Vertrags formuliert schon einen präventiven Ansatz. Deshalb kann es sich bei der Analyse, die dem AGZ in Artikel 14 aufgetragen wird, nur um eine Art Ex-ante-Analyse handeln, eine Gesetzesfolgenabschätzung für den Grenzraum, um zu vermeiden, dass Gesetzgebungen oder neue Regelungen negative Auswirkungen in den Grenzregionen haben.

Die drei anderen Studien beruhen maßgeblich auf dem Koalitionsvertrag, der eine Verbesserung der Zusammenarbeit in Grenzräumen vorsieht. Grenzscouts, Regionalräte und Experimentierklauseln werden im Koalitionsvertrag als exemplarische Instrumente genannt. Alle drei Konzepte gab es schon vorher in mehr oder weniger konkreter Form. Und mit den Studien sollte eruiert werden, wie die drei Instrumente, die sich alle in gewissem Maße mit Flexibilität, Wissensmanagement und Bedarfsgerechtigkeit auseinandersetzen, konkret ausgestaltet sein könnten.

Bei den Experimentierklauseln handelt es sich eher um ein rechtliches Instrument, das ja auch im Vertrag von Aachen angelegt ist. Konkret geht es um das Abweichen von nationaler oder auch Landesgesetzgebungen zugunsten einer besseren Passfähigkeit für Grenzregionen.

Die Regionalräte gehen eher in die Richtung einer Vernetzung der Akteure und auch des Schaffens von den entsprechenden Foren, denn häufig ist der Informationsfluss zwischen den Ebenen herausfordernd und gerade im deutschen Föderalismus die

Frage nach Zuständigkeiten gar nicht so einfach. Um damit umzugehen, ist es ganz wichtig, dass man die Akteure an einen Tisch holt, um dann wirklich eine Antwort erarbeiten zu können, die von allen relevanten Akteuren mitgetragen wird.

Auch bei Grenzscouts steht die Informationsvermittlung im Mittelpunkt. Es könnte sich hierbei um eine Person oder Institution handeln, die aus einem grenzüberschreitenden Engagement Erkenntnisse zu funktionierenden Vorgehensweisen, relevanten Kontaktpersonen oder möglichen Fallstricken gewonnen hat, und mit ihrer Expertise Personen unterstützen kann, die im Grenzraum neue Vorhaben voranbringen wollen.

Julia Dittel: Alle Instrumente versprechen definitiv, gute Antworten auf die offenen Fragen im grenzüberschreitenden Kontext zu bieten. Damit ergeben sich natürlich Perspektiven, die hoffnungsvoll stimmen.

Doch was bedeutet das für das operative Geschäft? Was wäre künftig zu tun, um grenzüberschreitende Zusammenarbeit krisenfester zu gestalten? Was gilt es vielleicht auch zu beachten?

Sebastian Gröning-von Thüna: Wir haben im Auswärtigen Amt tatsächlich auch eine systematische Auswertung zu den ‚lessons learnt‘ aus der Covid-19-Pandemie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gemacht. Die absolut zentrale Erkenntnis daraus ist die Stärkung der Kooperationsstrukturen. Und das paart sich sehr gut mit dem, was im Koalitionsvertrag steht, insbesondere mit den Punkten Grenzscouts und Regionalräte.

Gerade der vergleichende Blick auf die verschiedenen Grenzregionen hat gezeigt: Je besser und enger die Kontakte und die Strukturen verzahnt sind, desto problemloser und besser war auch die Zusammenarbeit in der Krise. Daraus folgt, dass hier der klassische Satz greift: Das Dach reparieren, solange das Wetter gut ist. Deshalb ist die Verbesserung der Zusammenarbeit in Grenzräumen jetzt, nach der Krise, wichtig. Das sind Investitionen, die sich lohnen. Es ist natürlich schwierig, immer die Ressourcen dafür bereitzustellen, es ist also nicht selbstverständlich. Aber in der Krise zahlt es sich aus. Das fängt bei den informellen Kontakten an, geht über die formalisierten Gremien und geht bis zu den bilateralen Abkommen – also das gesamte Spektrum. Je mehr wir verbunden und verknüpft sind, desto besser können wir im Notfall reagieren.

Ein sehr spannendes Beispiel in diesem Kontext aus dem deutsch-niederländischen und deutsch-luxemburgischen Raum war die Ahrtalflut. Ich weiß noch, ich war 2021 im Herbst bei der nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzlandkonferenz – das ist ein jährliches Forum der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit –, einige Monate nach der Ahrtalflut. Dort berichtete eine Vertreterin aus der deutsch-niederländischen Grenzregion: „Ja, wir hatten irgendwann mal einen grenzüberschreitenden Katastrophenschutzplan erarbeitet. Der lag auch irgendwo in der Schublade. Aber ich hatte die Telefonnummer von meinem Kollegen gegenüber. Und der Plan, das war eine

nette Übung. Aber der war natürlich nicht anwendbar, weil die Krise jedes Mal anders ist. Aber ich konnte den Kollegen von gegenüber anrufen und wir haben miteinander gesprochen und haben das getan, was zu tun war.“ (zum grenzüberschreitenden Katastrophenschutz in der Region SaarLorLux siehe auch Schäfer 2024 in diesem Band)

Man sieht also sehr schön, dass sich Verantwortliche hier kannten, weil sie diese Übungen gemacht hatten. Die Übung selbst, der entwickelte Plan war aber nicht das Entscheidende, sondern vielmehr das Wissen, wen man in einer solchen Situation kontaktieren kann und das Vertrauen ineinander. Und das muss man auch für die Zukunft mitnehmen, obwohl wir hoffentlich weniger Krisen als Routinegeschäft haben.

Julia Dittel: Das ist, würde ich sagen, ein perfektes Schlusswort. Ich bin sehr gespannt auf die zukünftigen Entwicklungen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Ich danke Ihnen sehr herzlich für das spannende und aufschlussreiche Gespräch.

Gesprächspartner und Gesprächspartnerin

Sebastian Gröning-von Thüna ist seit September 2020 Leiter des Fachbereichs „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Frankreich und den BENELUX-Staaten“ im Auswärtigen Amt der Bundesrepublik Deutschland. Zuvor war er u. a. als Fachbereichsleiter für EU-Angelegenheiten, Verteidigung und Medienpolitik bei der Landesvertretung Nordrhein-Westfalens in Berlin, im Bundeswirtschaftsministerium, in der Staatskanzlei NRW und im Bundestag tätig. Die europäische Integration und die deutsch-französische Zusammenarbeit haben ihn dabei stets besonders interessiert.

Julia Dittel, M.A., studierte „Historisch orientierte Kulturwissenschaften und Angewandte Kulturwissenschaften“ an der Universität des Saarlandes. Seit 2021 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Europastudien in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich grenzüberschreitender Verflechtungsräume, Resilienz sowie der Landschaftsforschung.

Ralf Göbel

KRISENFESTIGKEIT GRENZÜBERSCHREITENDER KOMMUNIKATION – ERFAHRUNGSBERICHT ZUR GRENZÜBERSCHREITENDEN ZUSAMMENARBEIT IN DER COVID-19-PANDEMIE AUS SICHT DES BUNDESMINISTERIUMS DES INNERN UND FÜR HEIMAT (BMI)

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Rückschau der Krisenbewältigung
- 2.1 Deutsch-französische Grenze
- 2.2 Deutsch-tschechische Grenze
- 2.3 Deutsch-polnische Grenze
- 3 Instrumente der Pandemiebekämpfung
- 4 Lessons learnt – Erreichtes und Ausblick
- 5 Fazit

Kurzfassung

Die etablierten Grundfreiheiten der Europäischen Union sind mittlerweile so selbstverständlich für die Menschen geworden, dass – wenig verwunderlich – die im Zuge der Eindämmung der Covid-19-Pandemie 2020/2021 gefällten Entscheidungen zur Einrichtung vorübergehender Grenzkontrollen sowie Quarantäne- und Testauflagen kontrovers diskutiert wurden. Gerade in Grenzregionen fanden diese Diskussionen in einer Atmosphäre großer und vor allem emotionaler Verunsicherung statt. Die Notwendigkeit politischen Handelns war also offensichtlich. Die Bundesregierung legte dabei besonderen Wert auf eine vorausschauende, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Regierungen der Nachbarstaaten Deutschlands, wobei sich hier Unterschiede je nach Nachbarland offenbaren. In künftigen Krisensituationen ist es in Verbindung mit eng mit den Nachbarn abgestimmten Verfahrensweisen unabdingbar, die Bürgerinnen und Bürger durchgehend auf allen Ebenen aktuell mit Informationen zu versorgen. Um dies zu gewährleisten, müssen jetzt die Voraussetzungen geschaffen werden. Der Bund hat in der Covid-19-Pandemie eine Struktur von Krisenstäben etabliert, die bei Bedarf reaktiviert werden kann. Grundsätzlich gilt, dass Beschränkungen und Kontrollen des Grenzverkehrs als Krisenreaktion immer behutsam erwogen werden sollten. Viele Grenzregionen sind heute so eng zusammengewachsen, dass künstliche Trennungen Probleme verursachen und den Alltag empfindlich stören.

Schlüsselwörter

Krisenbewältigung – *lessons learnt* – Grenzregionen – Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI)

The resilience of cross-border communication – cooperation across borders during the Covid-19 pandemic from the perspective of the Federal Ministry of the Interior and Community

Abstract

The established fundamental freedoms of the European Union have become so normal for people in the meantime that – unsurprisingly – the decisions to implement temporary border controls as well as quarantine and testing requirements taken to contain the Covid-19 pandemic in 2020/2021 were subject to controversy. In border regions especially, such discussions took place in an atmosphere of great and, above all, emotional uncertainty. The need for political action has therefore been obvious. The German government placed particular emphasis on foresighted, trusting cooperation with the governments of its neighbouring countries, although there were differences from country to country. In future crisis situations, it is essential to provide citizens with up-to-date information at all levels in combination with closely coordinated procedures with neighbours. In order to guarantee this, the prerequisites must be created now. During the Covid-19 pandemic, the federal government has established structures of crisis units that can be reactivated if necessary. Restrictions and controls on border traffic should always be carefully considered as a crisis response. Many border regions have grown so closely together that artificial separations cause problems and severely disrupt everyday life.

Keywords

Crisis management – lessons learnt – border regions – Federal Ministry of the Interior and Community

1 Einführung¹

Neben Dienstleistungsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit und Warenverkehrsfreiheit stellt nicht zuletzt die Personenverkehrsfreiheit eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes dar. Letztere jedoch hat sich längst aus dem zunächst ökonomisch definierten Zusammenhang enthoben und wird von den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union primär als ihr eigenes, als ein EU-Bürgerrecht aufgefasst und wahrgenommen. Es dürfte wohl wenig in der Geschichte der europäischen Einigung geben, was sich auf die EU-Bürger in ihrem Alltag so stark auswirkt und gleichzeitig von ihnen so wertschätzend aufgenommen wird wie die Personenverkehrsfreiheit. Somit war es auch nur konsequent, sie 2012 in Artikel 3 Absatz 2 des Vertrages über die Europäische Union als eigenes Recht der Bürgerinnen und Bürger und nicht nur als Ausfluss des Binnenmarktes grundzulegen.

Es ist somit verständlich, dass die im Zuge der Eindämmung der Covid-19-Pandemie 2020/2021 getroffenen Entscheidungen zu Grenzkontrollen sowie Quarantäne- und Testauflagen, die in ihrer Wirkung zweifelsohne tiefgreifende Einschränkungen der

1 Der Beitrag gibt praktische Einblicke in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Zeiten der Covid-19-Pandemie aus der Perspektive des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und stellt damit einen Erfahrungsbericht aus ministerieller Sicht dar.

Personenverkehrswegef়reiheit darstellten, von Anfang an höchst kontrovers diskutiert wurden. Diese Diskussionen fanden – insbesondere in den Grenzregionen – in einer Atmosphäre großer, vor allem auch emotionaler Verunsicherung statt. Seit dem Wegfall der stationären Personenkontrollen – 1995 an den Grenzen zu Frankreich und den BENELUX-Staaten, 1998 zu Österreich, 2001 zu Dänemark, 2007 zu Polen und zur Tschechischen Republik sowie 2008 schließlich auch zur Schweiz als einzigem Nicht-EU-Nachbarn Deutschlands – war vielerorts in der Wahrnehmung der Menschen die Grenze als faktische und physische Barriere im Alltag aus dem Bewusstsein verschwunden.

Diese Veränderung war nicht nur rein emotional, sondern hatte auch handfeste Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft. Der Wegfall der Personenkontrollen durch das Schengener Abkommen hatte in den folgenden Jahren einen enormen Anstieg des Grenzpendlerwesens zur Folge. Diese Menschen konnten nach Einführungen der Quarantäne- und Testauflagen sowie der zeitweisen Einreisekontrollen nicht mehr oder nur unter großen Schwierigkeiten zu ihrem Arbeitsplatz gelangen. Das Arbeiten im Homeoffice erfuhr zwar während der Pandemie einen enormen Schub, allerdings besteht in bestimmten Berufen wie etwa im Pflegebereich oder in Produktion und Logistik diese Alternative schlichtweg nicht.

Besonders in den Grenzregionen traten diese Herausforderungen potenziert auf, auch in Bereichen der kritischen Infrastruktur. So wären etwa Pflegeeinrichtungen in den deutschen Grenzgebieten zu Polen und zur Tschechischen Republik von einem Ausfall des Personals jenseits der Grenze teilweise in ihrer Arbeitsfähigkeit bedroht gewesen, und das in der durch die Corona-Pandemie ohnehin schon sehr angespannten Lage. Von maßgeblicher Bedeutung sind etwa auch Grenzpendlerinnen und pendler für die Güterlogistik im Berliner Raum.

Die Notwendigkeit politischen Handels war also offensichtlich. Dass in Grenzregionen die Zusammenarbeit der Verantwortlichen auf beiden Seiten der Grenze für eine erfolgreiche Politik wesentlich ist, liegt auf der Hand (siehe dazu u. a. auch Dittel/Weber, Scherer/Schnell und Ulrich in diesem Band). Dieses gilt insbesondere dann, wenn die nationalen Strategien zur Abwehr und zur Eindämmung der Pandemie nicht kongruent sind. Die unterschiedlichen Bekämpfungsstrategien und methoden manifestieren sich dann an der – bislang z. T. nicht mehr wahrgenommenen – Grenzlinie. Die Bundesregierung legte daher besonderen Wert auf eine vorausschauende, vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Regierungen der Nachbarstaaten Deutschlands. Innerhalb des vom Bundesministerium für Gesundheit und vom damaligen Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) getragenen Krisenstabes nahm sich dessen Bereich „KriSta 7 – Politischer Grundsatz / Parlamentarische Angelegenheiten und Presse“ dieser Aufgabe an und wurde dabei von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Ende 2018 neu eingerichteten Referats „Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit“ unterstützt.

Für Grenzregionen gibt es im deutschen oder europäischen Recht keine Legaldefinition. Bei der Ausgestaltung der Regelungen für die Quarantäne- und Testauflagen wurden in Deutschland die Begrifflichkeiten „Grenzgänger“ und „Grenzpendler“ aus dem Steuerrecht herangezogen. „Grenzgänger“ sind demnach Personen mit Wohn-

sitz in Deutschland, die täglich oder mindestens einmal wöchentlich zu ihrem Arbeitsplatz ins Ausland fahren. Umgekehrt kommen „Grenzpendler“ aus dem Ausland nach Deutschland. Diese Vorgehensweise hat sich bewährt, weil die heutige Arbeitsmobilität weit über die Grenzregionen im engeren Sinne hinausreicht, auch wenn sie in den Grenzregionen natürlich grundsätzlich häufiger anzutreffen ist.

2 Rückschau der Krisenbewältigung

Beispielhaft werden im Folgenden Schlaglichter auf einzelne Grenzregionen und Problemstellungen aus Sicht des Bundes geworfen. Allen Szenarien war gemeinsam, dass in Deutschland wie in allen seinen Nachbarländern die Corona-Eindämmungspolitik vom übergeordneten Ziel geleitet war, eine Überlastung des Gesundheitssystems unbedingt zu vermeiden. Die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker standen unter dem Eindruck der schrecklichen Nachrichten aus Norditalien in der Frühphase der Pandemie.

2.1 Deutsch-französische Grenze

Bei Ausbruch der Pandemie in Europa waren die Infektionszahlen in Frankreich, besonders in der Region Grand Est, etwas früher und schneller als auf deutscher Seite der Grenze angestiegen. Die Lage im Gesundheitssystem spitzte sich zu, zumal damals kaum Erfahrungen mit der Behandlung von Covid-19-Patienten verfügbar waren. Daher war es konsequent, dass Frankreich früher Beschränkungsmaßnahmen erließ als die Bundesregierung und die Landesregierungen in Deutschland. Es kam zu einer kurzzeitigen Zunahme des grenzüberschreitenden Verkehrs, weil in Frankreich viele Einrichtungen zu dieser Zeit schon geschlossen waren, während sie in Deutschland noch offen blieben. Die deutsche Seite war besorgt, dass das Virus verstärkt nach Deutschland eingetragen würde – und das in einer Lage, in der sich das Infektionsgeschehen auch in Deutschland zuspitzte. So äußerten manche Länder die Bitte, sehr rasch vorübergehende Kontrollen an einzelnen Abschnitten der Landesgrenze Deutschlands wieder einzuführen. Diese Bitte betraf zunächst in besonderer Weise die Grenze zu Frankreich.

Die Folgen dieser grenzpolizeilichen Kontrollen, die Bundesminister Horst Seehofer zuvor mit seinem französischen Amtskollegen abgestimmt hatte, waren in den Grenzregionen beträchtlich. Zwar gingen die Infektionszahlen tatsächlich zurück. Aber alle, die nicht als Grenzpendler, zur Aufrechterhaltung von Lieferketten oder aus anderen triftigen Gründen einreisen wollten, konnten nicht nach Deutschland. Wer einreisen durfte, musste teils längere Wartezeiten an den Grenzübergängen in Kauf nehmen und unterlag mitunter weitreichenderen Verhaltensbeschränkungen als die Wohnbevölkerung vor Ort.

Umso wichtiger war die enge grenzüberschreitende Kooperation, die sich in der ersten Welle der Covid-19-Pandemie schnell etablierte. Dazu gehörte die gegenseitige Übernahme von Patienten, wenn Behandlungskapazitäten knapp wurden. Hier bewährte sich die deutsch-französische Zusammenarbeit ausgezeichnet. Krankenhäuser

in Deutschland konnten zahlreiche schwer erkrankte Patienten aus Frankreich übernehmen, weil diesseits der Grenze Behandlungsbetten, geräte und vor allem das unerlässliche Fachpersonal im erforderlichen Umfang zur Verfügung standen. Die Kosten der Behandlungen trug Deutschland.

Eine weitere Herausforderung im Verlauf der Pandemie war die Einstufung des französischen Departement Moselle als Virusvariantengebiet durch die Bundesregierung im März 2021. Im Kampf gegen die Ausbreitung gefährlicher Mutationen des Coronavirus verhandelten alle Beteiligten diesmal mit dem Ziel, Gesundheitsschutz und erleichterte Grenzübertritte miteinander zu vereinbaren und kommunizierten transparent und auf allen Ebenen, sodass die Einstufung und die damit verbundenen Auswirkungen nicht mehr so überraschend kamen. Dem Willen zu möglichst geringen Hindernissen wurde durch die Einrichtung eines deutsch-französischen Testzentrums in der Grenzregion zwischen dem Saarland und der Moselle Rechnung getragen, was von den Pendlerinnen und Pendlern positiv bewertet wurde.

Aber die mit der Einstufung einhergehenden deutlich verschärften Maßnahmen der Coronavirus-Schutzverordnung des Bundes verboten unter anderem die Beförderung von Personen aus einem Virusvarianten-Gebiet nach Deutschland. Dies entpuppte sich als großes alltägliches Hindernis für Schülerinnen und Schüler, die mit dem Schulbus über die Grenze zur Schule fahren mussten, und stellte die Bürgerinnen und Bürger erneut vor Probleme. Das Thema war präsent, konnte aber bis zur Ausstufung nicht mehr gelöst werden. Es zeigt, dass diese in Krisenzeiten mit Hochdruck erlassenen Gesetze nicht alle Auswirkungen im Blick hatten und auch nicht haben konnten.

2.2 Deutsch-tschechische Grenze

Im deutsch-tschechischen Verhältnis überwiegt die Anzahl der nach Deutschland einpendelnden Grenzpendlerinnen und Grenzpendler ganz eindeutig die Fälle in umgekehrter Richtung. Nicht nur für Pflegeeinrichtungen, sondern auch für viele Betriebe des verarbeitenden Gewerbes und des Handwerks sind Arbeitskräfte aus der Tschechischen Republik unverzichtbar.

In Tschechien erfolgte die erste Bestätigung von Covid-19-Fällen am 1. März 2020. Daraufhin handelte die tschechische Regierung sehr schnell, bereits am 10. März wurden die Schulen geschlossen. Am 16. März 2020 wurden die Grenzen zu den Nachbarländern geschlossen. Hiervon waren auch Berufspendler betroffen, nur Gesundheits- und Sozialberufe waren hiervon ausgenommen. Diese Maßnahmen wurden bis zum 26. Mai 2020 beibehalten; danach waren lediglich touristische Reisen noch bis zum 5. Juli 2020 untersagt.

Nicht zuletzt wegen dieser entschlossenen Maßnahmen galt die Tschechische Republik lange Zeit als Vorbild bei der Pandemie-Eindämmung. Allerdings traf die „zweite Welle“ der Pandemie ab dem Herbst 2020 das Land mit voller Wucht, sodass ab Oktober 2020 das öffentliche Leben wieder stark eingeschränkt werden musste. Der grenzüberschreitende Verkehr wurde erneut eingeschränkt, allerdings nicht mehr so rigoros wie im Frühjahr.

Am 14. Februar 2021 stuft Deutschland die Tschechische Republik als Virusvariantengebiet ein und verband damit die Einführung verstärkter Personenkontrollen durch die Bundespolizei. Die Einstufung als Virusvariantengebiet wurde Ende März 2021 aufgehoben, allerdings blieb Tschechien noch bis Ende April 2021 Hochinzidenzgebiet.

2.3 Deutsch-polnische Grenze

Von Anfang an hatte die polnische Regierung in ihrer öffentlichen Kommunikation das Coronavirus als eine Gefahr von außen geschildert und auf diesem Narrativ aufbauend eine Politik besonders strikter Einreisebeschränkungen als effektiven Schutz vor dieser Gefahr medienwirksam in Gang gesetzt. Dahinter wurde in Deutschland zu großen Teilen nur unzureichend wahrgenommen, dass auch innerhalb Polens die Bürgerinnen und Bürger massive Einschränkungen im Alltag hinnehmen mussten.

Bereits am 15. März 2020 wurde an den polnischen Außengrenzen Ausländerinnen und Ausländern die Einreise verweigert. Polnischen Einreisenden wurde eine 14-tägige Quarantäne auferlegt. Damit konnten de facto Zehntausende polnischer Grenzpendlerinnen und pendler ihre berufliche Tätigkeit in Deutschland nicht mehr wie gewohnt ausüben. Hinzu kam, dass am selben Tag der gesamte grenzüberschreitende Personen-Eisenbahnverkehr eingestellt wurde.

Durch den Wegfall der Arbeitskräfte aus Polen drohte ein Personalnotstand in vielen Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen in den Grenzgebieten Deutschlands zu Polen, aber auch in der Logistik in und um Berlin. Um dieser Gefahr entgegenzutreten, gewährte das Land Brandenburg polnischen Grenzpendlerinnen und pendlern ein pauschales Übernachtungsgeld von 65 Euro. Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern führten ähnliche Modelle ein. Diese Maßnahme bewährte sich insoweit, als der befürchtete Personalnotstand ausblieb.

Die weitgehende Abriegelung der Grenze zu Deutschland hob die polnische Regierung erst zum 13. Juni 2020 auf. Deutschland selbst nahm während der Pandemie lange Zeit keine besonderen Einschränkungsmaßnahmen für die Einreise aus Polen vor. Erst mit der Einstufung Polens als Hochrisikogebiet am 21. Dezember 2021 fanden auch die zusätzlichen Quarantäne- und Testanforderungen an polnische Einreisende Anwendung. Von stationären Grenzkontrollen wurde seitens Deutschlands stets Abstand genommen.

3 Instrumente der Pandemiebekämpfung

Während der Zeit der Pandemiebekämpfung war die grenzüberschreitende Kommunikation zur Bewältigung der Herausforderungen, die die jeweiligen Maßnahmen nach sich zogen, essentiell. Dafür wurden verschiedene Formate genutzt.

Kooperations- und Kommunikationsformate

In der Öffentlichkeit gab es ein starkes Bedürfnis nach aktueller Information in Form zahlreicher Bürgeranfragen an das BMI, häufig Presseberichterstattungen und durch Berichte aus den Interessenvertretungen der Regionen.

Die Covid-19-Krise und die sich damit ständig ändernden Regelungen, die von den nationalen Regierungen in unterschiedlichem Rhythmus mit verschiedenen Rechtsvorgaben zu Verhaltens- und Quarantäneregeln, zu Einreisevoraussetzungen oder Mustern für Bescheinigungen erlassen wurden, machten es notwendig, den Bürgerinnen und Bürgern in den Grenzregionen lebenspraktische Hinweise zu geben, die zudem sprachlich auf die jeweiligen Grenzregionen angepasst wurden.

Dem Bedürfnis nach aktuellen und rasch aktualisierten Informationen konnte auf nationaler Ebene mit entsprechend aufbereiteten Informationen nachgekommen werden. In den Internetauftritten der relevanten Ministerien waren die Informationen zeitnah nachzulesen.

Die direkten Vorab-Informationen des BMI über Regelverschärfungen wurden als sehr hilfreich wahrgenommen. Das BMI bemühte sich zudem, aktuelle Informationen umgehend direkt allen Ebenen zugänglich zu machen, damit diese auch in den Grenzregionen verfügbar waren. Diese wurden den Akteuren in den Grenzregionen zur Verwendung in ihren jeweiligen Medien zur Verfügung gestellt.

Auf institutioneller Ebene etablierten sich sehr rasch regelmäßige Koordinierungsrunden zunächst in Form von Telefonkonferenzen, später dann Videokonferenzen. Federführend waren die in den Ländern für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständigen Organisationseinheiten. Diese Formate bewährten sich sehr, weil sie die zahlreichen unterschiedlichen Akteure aus Ländern, Bund und dem jeweiligen Nachbarstaat an einen virtuellen Tisch brachten.

Ab März/April 2020 fanden regelmäßige virtuelle Konferenzen auf Fachebene von Bund, Ländern (überwiegend Staatskanzleien) und Grenzregionen der Nachbarstaaten in der Pandemie statt. Im April wendete das BMI sich an die Länder mit dem Angebot, mit allen Grenzregionen in einen Informationsaustausch mit dem Bund sowie den Nachbarstaaten zu treten, Anliegen zu unterstützen und koordinierend mitzuwirken. Dies wurde von vielen Grenzregionen angenommen. Aufgrund der bewährten Praxis, dass die Federführung bei der Kooperation in den Regionen bei den Ländern liegt, lag auch die Federführung bei den Formaten dort.

Die Bundesregierung konnte nicht mit allen Grenzregionen in der gleichen Art und Weise kooperieren. Das lag auch in den Charakteristika der Grenzregionen begründet: Unterschiedliche Rechtssysteme und Maßnahmen auf beiden Seiten der Grenze, unterschiedliche Intensität und Qualität der Kontakte mit Nachbarländern und unterschiedliche Geschichte bzw. politische Konstellationen gestalteten auch die Zusammenarbeit unterschiedlich.

Bei der Betrachtung der Bewältigungsstrategien in der Covid-19-Pandemie in den verschiedenen Grenzregionen Deutschlands fällt auf, dass diese unterschiedliche Ansätze gewählt haben. Während der Bund im Südwesten Deutschlands, d. h. am Oberrhein sowie in der Großregion, sehr frühzeitig und eng in die grenzüberschreitenden Abstimmungen einbezogen war, fokussierte sich beispielsweise das Dreiländereck von Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Belgien und den Niederlanden auf eine stärker regional geprägte Kooperation. Mit Polen kam es nach entsprechenden Entscheidun-

gen der Zentralregierung in Warschau auch regional zu so gut wie gar keiner grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Der Austausch adressierte alle Problemlagen wie das Infektionsgeschehen, die Abstimmung von Beschränkungsmaßnahmen, das Grenzkontrollregime, grenzüberschreitende Patientenverlegungen, Regelungen für Grenzpendler oder Verkehrsfragen. Er fand mit den Grenzabschnitten zur Schweiz, zu Frankreich (Präfektur Grand Est), zur Großregion im Westen und zur Tschechischen Republik im Osten statt. Die polnische Regierung konnte vom Mehrwert eines Austauschformats nicht überzeugt werden.

Beispiel: Deutsch-französischer Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ)

In der deutsch-französischen Grenzregion war es der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, kurz AGZ, der im zwischen Deutschland und Frankreich 2019 unterzeichneten Aachener Vertrag angelegt war und 2020 konstituiert wurde, der in dieser Zeit die ideale deutsch-französische Plattform bot, die sofort institutionell genutzt werden konnte (vgl. auch das Gespräch mit Gröning-von Thüna in diesem Band).

Seine grundsätzliche Aufgabe ist es, bestehende Probleme im grenzüberschreitenden Raum aufzugreifen und einer Lösung zuzuführen. Durch seine breitgefächerte Mitgliederstruktur, die sämtliche Interessenträger in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit umfasst, konnten die wichtigen Akteure der nationalen, regionalen und lokalen Ebenen sowie die Parlamente und grenzüberschreitenden Einheiten wie Eurodistrikte und Euroregionen angesprochen werden.

Der Ausschuss tagte aufgrund der Dringlichkeit der Situation, anders als vorgesehen, in einer sehr engen Taktung und, ebenfalls anders als vorgesehen, nicht alternierend auf hochrangiger Beamten- und Staatssekretärebene mit dem Vorsitz der beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit, sondern ausschließlich auf Staatssekretärebene. Dies war dem Ernst der Situation und dem Bestreben geschuldet, die deutsch-französischen Beziehungen mit der nationalen Ebene und dem Grenzraum einvernehmlich und konstruktiv zu regeln. Die Wogen der Empörung über die nationalen Maßnahmen, wie die vorübergehende Einführung der Grenzkontrollen, galt es zu glätten, die Hintergründe zu erklären und geeignete Maßnahmen zu finden, um die Beeinträchtigungen dennoch so gering wie möglich zu halten.

So konnte diese neue deutsch-französische Institution kurz nach ihrer Einrichtung einen sehr wertvollen und politisch sichtbaren Beitrag in dieser krisenhaften Zeit leisten und ihren Mehrwert unter Beweis stellen, und kann in Zukunft in ähnlich gelagerten Krisenfällen ad hoc wieder bereitstehen.

Mit Beruhigung der Gesamtlage kann der deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit inzwischen wieder seiner eigentlichen Aufgabe in einem entsprechenden Sitzungsrythmus nachkommen.

Beispiele: Tschechische Republik und Polen

Dort, wo es auch vor der Pandemie keine regelmäßigen Austauschformate gab, mussten die Kommunikationsstrukturen ad hoc aufgebaut werden. Dieses war für die Nachbarländer Tschechien und Polen der Fall.

Die noch im deutsch-tschechoslowakischen Nachbarschafts- und Freundschaftsvertrag von 1992 speziell für die grenzregionale Zusammenarbeit vorgesehene „Gemischte Kommission“ ist niemals eingerichtet worden. Die Initiative zur Einrichtung eines pandemiebezogenen Austauschformats ging von den beiden Botschaftern, Tomáš Kafka in Berlin und Christoph Israng in Prag, aus. Konfrontiert mit vielen Anfragen deutscher wie tschechischer Bürgerinnen und Bürger erkannten sie sehr schnell den Mehrwert eines kontinuierlichen und vor allem frühzeitigen Informationsaustausches. Die Videokonferenzen, an denen neben den betroffenen Ministerien auf nationaler Ebene sowie den Botschaften und Generalkonsulaten auch Vertretungen von Sachsen und Bayern sowie von an Deutschland anrainenden tschechischen Regionen teilnahmen, fanden zeitweise im Wochenrhythmus statt. Dank hervorragender Deutschkenntnisse auf der tschechischen Seite war eine Verdolmetschung der Videokonferenzen entbehrlich. Im Laufe der Zeit wuchs die Sensibilität für die besonderen Belange der jeweils anderen Seite und so auch das gegenseitige Vertrauen.

Die „Deutsch-Polnische Regierungskommission für grenznahe und regionale Zusammenarbeit“ (DPRK) tagt zwar regelmäßig und arbeitet kontinuierlich in verschiedenen Ausschüssen. Sie besitzt allerdings keine gemeinsame Struktur, etwa in Form eines gemeinsamen Sekretariats wie beim deutsch-französischen AGZ. Auch konnte die polnische Seite insbesondere zu Beginn der Pandemie nicht von dem Mehrwert eines gemeinsamen Austauschformats überzeugt werden. Da aber trotzdem ein großer Bedarf am Austausch von Informationen bestand, verabredeten sich das BMI, das Auswärtige Amt sowie die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen zu einem monolateralen Austauschformat in Form einer Telefonkonferenz. Zwischenzeitlich wurde als Ergebnis entsprechender Vereinbarungen auf der DPRK ein Kommunikationskanal zwischen den genannten vier deutschen Ländern und den drei Woiwodschaften Westpommern, Lebusener Land und Niederschlesien eingerichtet.

4 Lessons learnt – Erreichtes und Ausblick

Das BMI führte im Nachgang der Pandemie gemeinsam mit einer Auswahl an Gesprächspartnerinnen und partnern aus der Gesamtheit von Kontakten in der Krise aus ausländischer Politik und Verwaltung, Gesellschaft, Landes- und Bundesverwaltung Evaluierungsgespräche. Dies sollte Raum zur Reflexion geben, was in dieser Zeit gut funktioniert hat und beibehalten werden könnte.

Zu Beginn der Krise hatte es viele kritische Stimmen und konfliktbehaftete Themen in den Grenzregionen gegeben. Dies galt insbesondere für die Einführung vorübergehender Grenzkontrollen, die als tiefer Einschnitt in den Alltag empfunden wurden

und nicht ausreichend gut kommuniziert worden waren. Es wurde außerdem kritisiert, dass die Bundesregierung (zu) passiv bei der Einrichtung von Austauschrunden gewesen sei.

Doch in dieser Funktion trägt der Bund nur unmittelbar Verantwortung. Die Zusammenarbeit in den Grenzregionen liegt aufgrund der föderalen Ordnung zuallererst in der Zuständigkeit der Bundesländer; eine Gegebenheit, die bei den begründeten Vorteilen, die der Föderalismus bietet, gerade in Krisenzeiten auch Schwierigkeiten mit sich bringen kann. Der Bund ist in Deutschland verantwortlich für die auswärtigen Beziehungen, in Grenzgebieten allerdings sind die Länder für ihre Landesgesetze und deren Umsetzung verantwortlich. Sie sind es, die die Situation in den Grenzgebieten mit den regionalen Verbänden zuvorderst gestalten. Der Bund steht zur Verfügung und bietet eine Vermittlerrolle an.

Von den Beteiligten wurde außerdem die Gefahr von Doppelstrukturen gesehen, da es gerade mit den westlichen Grenzregionen schon eine Vielzahl von Formaten mit unterschiedlichen Teilnehmerkreisen und Schwerpunkten gab, die sich mitunter doppelten.

Positiv bewertet wurde, dass durch den engen Kontakt das Netzwerk von Akteuren der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit gefestigt werden konnte. Blaupausen für Formate der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit sind entstanden. Diese wurden nach der Krise, wenn auch in einem loseren Rhythmus, verstetigt.

Die Wege, um kritische und konfliktbehaftete Themen der Grenzregionen zu adressieren, sind seitdem bekannt und verfestigt. Es wurde ein Kreis von Personen aufgebaut, der in einer Krise schnell und leicht wieder aktiviert werden kann.

Es war möglich, in den geschaffenen Formaten der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit, zu denen hier auch der AGZ gezählt werden kann, einen offenen und konstruktiven Diskurs zu führen und Standpunkte auszutauschen – und das ohne mediale Begleitung. Positiv wurde die Ebenen übergreifende (lokale/regionale/nationale Ebene) und ressortübergreifende Kooperation genannt.

Im Bewusstsein der Hauptstädte und nationalen Behörden beidseits der Grenzen wurde die Aufmerksamkeit auf das empfindliche Konstrukt von Grenzregionen gelenkt. Diese aktiv zu bewahren, sollte Aufgabe und Auftrag bleiben. Die pandemische Krise verdeutlichte die besondere Vulnerabilität der Grenzregionen noch einmal. Auch in diesem Licht sollte das Streben nach gleichwertigen Lebensverhältnissen weiter vorangetrieben werden.

Positiv wurde gesehen, dass eine sachliche Diskussion auf Arbeitsebene stattfinden konnte und dass eine lösungsorientierte Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern möglich war – rasch und informell. Bislang etablierte Zusammenarbeitsformate haben sich bewährt und sich als krisentauglich erwiesen.

Gezeigt hat sich aber auch offenbar, dass neue Formate erforderlich sind, um fachliche Themen zu bearbeiten und um auf kommende Krisen vorbereitet zu sein. Dazu zählen insbesondere die Harmonisierung und der grenzüberschreitende Austausch von Gesundheitsdaten zwischen staatlichen Behörden. Erste Schritte sind getan – weitere müssen folgen.

Im Ergebnis wurde der in der letzten Legislatur auf Bundesebene im BMI neu eingerichtete Bereich für grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit für seine Vermittlerfunktion gerade in der Krisenzeit sehr geschätzt. Er wurde als neuer Ansprechpartner für die Grenzregionen wahrgenommen und als Signal für das Interesse der Bundesregierung an den Grenzregionen sowie als Vermittler gegenüber den Hauptstädten der Nachbarländer verstanden.

5 Fazit

Über allem Handeln lag das Primat der gesundheitspolitischen Argumente. Dies ließ andere grenzregionale Belange in den Hintergrund treten. Das zu hinterfragen war ebenso Teil der Krisenbewältigung und sollte es bei künftigen Herausforderungen wieder sein.

Der öffentliche Dienst wurde in der Ausnahmesituation als überraschend flexibel wahrgenommen. Unkonventionelle Kommunikationswege, Entscheidungen ohne mehrfache Absicherung, große Hilfsbereitschaft und Solidarität, persönliches Engagement und die Abkehr von Routinen wurden genannt.

Und so schwer die Pandemiezeit in den Grenzregionen auch war, sie bot diesen die Gelegenheit, die Aufmerksamkeit auf sich zu lenken, um ihre Interessen zu artikulieren – sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Verwaltung, und zwar von der nationalen bis zur europäischen Ebene.

Auch für künftige Krisenlagen ist es unabdingbar, die Bürgerinnen und Bürger auf allen Ebenen aktuell und unverzüglich mit den entsprechenden Informationen zu versorgen. Der Bund hat dafür eine Struktur von Krisenstäben geschaffen, die jederzeit wieder aktiviert werden kann.

Grundsätzlich sollten Beschränkungen und Kontrollen des Grenzverkehrs als Reaktion auf eine außerordentliche Lage behutsam erwogen werden. Viele Grenzregionen sind im Alltag so dicht zusammengewachsen, dass die künstliche Trennung große Probleme verursacht und den Alltag empfindlich stört. In diese gelungenen Kristallisationspunkte der europäischen Idee einzugreifen, sollte wohlbegründet sein. Der Unmut über spürbare Grenzen in einem eigentlich vereinten Europa schlägt leicht um in Kritik an der EU, weckt aber auch die Erinnerung an historische Ressentiments gegenüber dem Nachbarstaat. Gerade in Zeiten, in denen der gesellschaftliche Zusammenhalt mehr denn je fragil ist, sollten solche Maßnahmen besonnen erwogen werden.

Krisen werden auch in der Zukunft keinen Halt an den Grenzen machen. Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass viele vorher noch nicht denkbare Herausforderungen auf diese seit Langem so gut funktionierenden Grenzregionen zukommen können. Krisen werden sich nicht verhindern lassen, aber der Bund hat im Zusammenspiel und in der Konfrontation mit den Grenzregionen gelernt und wird künftig auf einem anderen Niveau ansetzen können.

Autor

Ralf Göbel, Mag.rer.publ., ist Ministerialdirigent im Bundesministerium des Innern und für Heimat, in seiner Unterabteilung unter anderem zuständig für Gleichwertige Lebensverhältnisse, darunter auch für grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit. In der Covid-19-Pandemie war er Leiter des Krisenstabsbereiches, der u. a. für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit verantwortlich war.

Julia Dittel, Florian Weber

DIE COVID-19-PANDEMIE ALS IMPULSGEBER? ZUR RESILIENZ GRENZÜBERSCHREITENDER KOOPERATION IM VERFLECHTUNGSRAUM SAARLORLUX

Gliederung

- 1 Einleitung: Die Covid-19-Pandemie ‚erschüttert‘ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verflechtungsraum SaarLorLux
 - 2 Theoretische Grundlegung und methodische Herangehensweise
 - 2.1 Krisen und Resilienz in der Forschung – eine Konzeptualisierung
 - 2.2 Methodik: qualitative Interviews und Inhaltsanalyse
 - 3 Ergebnisdarstellung: Schlüsselfaktoren resilienter Kooperation
 - 3.1 Die Relevanz der nationalstaatlichen Ebene in der Covid-19-Pandemie
 - 3.2 Die Verständnisse von Krisen und Krisenfestigkeit/Resilienz
 - 3.3 Lehren aus der Covid-19-Pandemie zugunsten einer resilienteren Kooperation
 - 3.3.1 Herausforderung Mehrebenen-Geflecht: Regionalen und lokalen Akteuren mehr Einflussmöglichkeiten geben
 - 3.3.2 Institutionen: etablierte Player zum Krisenmanagement
 - 3.3.3 Akteure: kurze (formelle wie informelle) Wege zu vernetzten Entscheidungsträger:innen
 - 3.3.4 Vertrautheit und Vertrauen: Schlüssel zum etablierten Umgang miteinander
 - 4 Fazit: Weckruf oder Snooze Button?
- Literatur

Kurzfassung

‚Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit muss krisenfester werden‘ – Sätze wie dieser sind häufig zu lesen, wenn es um Lehren geht, die grenzregionale Verantwortliche aus den Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie seit Frühjahr 2020 zogen. Unilaterales Handeln der Nationalstaaten hatte weitreichende Störungen des Alltags in Grenzregionen mit sich gebracht. Dies zeigte sich deutlich in der eng verflochtenen Region SaarLorLux, wo die zeitweisen Grenzreglementierungen Etabliertes ‚über den Haufen warfen‘. Doch wie blicken politisch und administrativ Verantwortliche auf die Pandemie zurück, die sie als globale Gesundheitskrise rahmen? Und was verstehen Entscheidungsträger:innen konkret unter einer *krisenfesteren* Zusammenarbeit für die Zukunft? Konzeptuell in ein konstruktivistisches Krisen- und Resilienzverständnis eingeordnet, gehen wir diesen Fragen aufbauend auf Interviews mit politischen und administrativen Vertreter:innen aus dem Mehrebenen-Geflecht mit Fokus auf die Region SaarLorLux nach. Zentrale Institutionen und Akteure in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit waren – so zeigen unsere Ergebnisse – ebenso entscheidend für ein Funktionieren in Krisenzeiten wie ein vertrautes und routiniertes Miteinander in der Region SaarLorLux.

Schlüsselwörter

Covid-19-Pandemie – Resilienz – Mehrebenen-Governance – Region SaarLorLux

The Covid-19 pandemic as an impulse? On the resilience of cross-border cooperation in the SaarLorLux border region

Abstract

‘Cross-border cooperation must become more resilient’ – such statements can often be read when it comes to the lessons that officials in border regions have learned from the experience of the Covid-19 pandemic since spring 2020. Unilateral actions by nation states had resulted in far-reaching disruptions to everyday life in border regions. This was evident in the SaarLorLux region between Germany, France and Luxembourg, where the temporary border restrictions ‘overturned’ what had been established over decades. But how do political and administrative decisionmakers assess the pandemic, which they frame as a global health crisis? And what do they actually mean when they talk about *more resilient* cooperation in the future? Based on interviews with political and administrative representatives from the multi-level network with a focus on the SaarLorLux region, we explore the questions within a constructivist understanding of crisis and resilience. Our results indicate that central institutions and actors in cross-border cooperation were equally crucial for functioning in times of crisis, as familiar and routine cooperation in the SaarLorLux region.

Keywords

Covid-19 pandemic – resilience – multi-level governance – SaarLorLux region

1 Einleitung: Die Covid-19-Pandemie ‚erschüttert‘ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Verflechtungsraum SaarLorLux

Die Covid-19-Pandemie hat im Frühjahr 2020 auf massive Weise scheinbar gegebene Errungenschaften der europäischen Integration infrage gestellt, gerade das Europa offener Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raums. Zwar wurden die Grenzen von Deutschland zu seinen französischen und luxemburgischen Nachbarn formell nicht in Gänze geschlossen, jedoch wurden ab dem 16. März 2020 verstärkte Kontrollen durchgeführt. Drei Tage später folgte der Beschluss, dass Grenzübertritte zeitweise nur noch an wenigen Grenzübergangsstellen ermöglicht werden und dort auch nur bei Vorliegen ‚triftiger Gründe‘ (Theis 2021). Bis zum Ende der Regelungen zwei bzw. drei Monate später¹ stellten die Restriktionen im Grenzverkehr Menschen in der Region SaarLorLux (zur Vorstellung der Grenzregion siehe Weber und Dittel 2024 in diesem Band) vor tiefgreifende und vielfältige Herausforderungen (einführend bspw. Weber/Theis/Terrolion 2021; Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023).

Als historisch gewachsener Verflechtungsraum, der auf eine lange Geschichte grenzüberschreitender Beziehungen und einen hohen Grad der Institutionalisierung zurückblickt, bildet die Grenzregion SaarLorLux den ‚Kernbereich‘ der sogenannten

¹ 16. Mai 2020 an der Grenze zu Luxemburg, 15. Juni an der Grenze zu Frankreich.

Großregion². Sie kennzeichnet sich durch ausgeprägte Pendler:innenströme im Arbeitsmarkt, aber auch durch vielfältige kulturelle, soziale und politische Verflechtungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg (Wille 2015; Lorig/Regolot/Henn 2016). Folglich wirkten die Grenzrestriktionen im Kontext der Covid-19-Pandemie hier zunächst wie ein Schock. Gängige grenzüberschreitende Praktiken im beruflichen Kontext und Privatleben der Bewohner:innen erfuhren einen Einschnitt, denn die nationalstaatlichen Entscheidungen kollidierten mit dem gelebten Alltag in der Region (eindrücklich dazu bspw. Dylla 2021; Freitag-Carteron 2021; hierzu auch Ulrich 2024 in diesem Band mit Bezug auf die deutsch-polnische Grenzregion). Den Bewohner:innen wurde auf einschneidende Weise bewusst, wie sehr ein integriertes Europa der offenen Grenzen das (Zusammen)Leben in der Region bereits geprägt hatte.

In der ‚Coronakrise‘ wurde deutlich, welche Entscheidungen (weiterhin) nationalstaatlich und damit nicht auf europäischer oder regionaler Ebene getroffen werden (konnten), ebenso wie vielfältig gleichzeitig Reaktionen auf die Krise im Mehrebenen-Geflecht zwischen formellen und informellen Einflussmöglichkeiten ausfielen. Vor Beginn der Pandemie war durchaus mehr oder weniger offenkundig, welche Hindernisse grenzüberschreitender Zusammenarbeit bestehen – in Nicht-Krisenzeiten fand jedoch zumeist ein routinierter Umgang hiermit statt. Mit den Erfahrungen der Covid-19-Pandemie traten weitere Herausforderungen zutage, wenngleich ‚gefühlte‘ Chancen zugunsten der Idee grenzüberschreitender Verflechtungsräume weiterhin – vielleicht sogar stärker als zuvor – dominieren (Dittel 2023). Inzwischen wurden erste Zwischenfazits zum Umgang mit der Pandemie in europäischen Grenzregionen gezogen und Überlegungen zu einer krisenfesteren grenzüberschreitenden Kooperation fortgeführt (vgl. bspw. dazu Kajta/Opitowska 2021; Mission Opérationnelle Transfrontalière/Europäische Union 2021; Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023). Mit einem Fokus auf rezente Entwicklungen in der grenzüberschreitenden Region SaarLorLux mit besonderer Schwerpunktsetzung auf politisch-institutionelle Aushandlungen fragen wir vor diesem Hintergrund danach, inwiefern die Pandemie eher als Rückschritt, Störfaktor oder Impulsgeber für die weitere grenzregionale Entwicklung wirkte.

Ausgehend von einem konstruktivistischen Verständnis von Resilienz stellen wir zunächst dar, wie politische und administrative Verantwortliche Begriffe wie ‚Krise‘, ‚Krisenfestigkeit‘ und ‚Resilienz‘ rahmen und die vielschichtigen Begriffe mit Leben füllen. Ausgehend vom dargelegten Krisen- und Resilienzverständnis arbeiten wir zentrale Akteure, Strukturen und Prozesse – sowohl formelle als auch informelle – heraus, die sich zu Faktoren für eine künftig potenziell resiliente(re) grenzüberschreitende Zusammenarbeit bündeln lassen. Den empirischen Zugriff bilden dabei Interviews mit Entscheidungsträger:innen auf EU-, nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die zwischen Oktober 2022 und März 2023 geführt wurden. Unser Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick auf weitere Forschungsbedarfe.

2 Die sogenannte Großregion umfasst nach jahrzehntelang vollzogener Institutionalisierung die beiden deutschen Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz, den Teil der früheren Region Lothringen innerhalb der heutigen Region Grand Est, das Großherzogtum Luxemburg sowie in Belgien die Wallonie, die Fédération Wallonie-Bruxelles und die Deutschsprachige Gemeinschaft (Wille (2011); Weber (2020)).

2 Theoretische Grundlegung und methodische Herangehensweise

2.1 Krisen und Resilienz in der Forschung – eine Konzeptualisierung

Im 21. Jahrhundert sieht sich die Welt mit multiplen Krisen konfrontiert, wovon Debatten um den Begriff der Polykrise zeugen (Knodt/Große Hüttmann/Kobusch 2020). Gelten Krisen eigentlich als Ausnahmezustand, in dem bestimmte (zumindest scheinbare) Gewissheiten erodieren, wird rezent häufig von Krisen als neuem ‚Normalzustand‘ gesprochen (Lenel 2023). Reflexionen zum Begriff der Krise lassen schnell erkennen: Angesichts ihres komplexen, vieldimensionalen Charakters sprechen wir heute weniger über *die* Krise, sondern über *Krisen*. Diese unterscheiden sich in verschiedenen Merkmalen – bspw. in ihrer Zeitlichkeit und Räumlichkeit – teils markant voneinander. So können Krisen unvorhergesehen, schockartig eintreten oder sich langsam anbahnen (Bösch/Deitelhoff/Kroll et al. 2020: 4; Vomberg/Stauss/Schürmer 2021: 13). Gleichsam können sie nur bestimmte Bereiche (bspw. Banken) oder Räume (bspw. Deutschland) betreffen oder übergreifenden Charakter entfalten (Brinks/Ibert 2020). Gemein ist Krisen, dass sie zumeist als Herausforderung oder Bedrohung wahrgenommen werden, die mit Unsicherheiten oder Ungewissheiten einhergehen und die Funktionsfähigkeiten bestimmter Strukturen stören. Die Möglichkeiten, auf Krisen zu reagieren, stehen folglich unter dem Einfluss von Unvorhersehbarkeit und/oder begrenzter Planbarkeit. Gleichwohl kann es nicht *den einen* Umgang mit Krisen geben – womit immer auch mögliche Ambivalenzen und Dissens einhergehen können.

Der Begriff der Krisenfestigkeit bzw. der Resilienz – von uns in diesem Beitrag synonym verwendet – konnte sich gerade angesichts sich häufender krisenhafter Zustände des 21. Jahrhunderts, allen voran der Finanz- und der sogenannten Flüchtlingskrise sowie der rezenten Covid-19-Pandemie, zu einem politisch und gesellschaftlich verankerten Schlagwort etablieren (Wilson/Wilson 2019: 126). Auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung kommt dem Resilienzkonzept ein gesteigertes Interesse zu. Die hohe Bedeutungsspannweite des Begriffs ‚Resilienz‘ eröffnet Möglichkeiten für Überlegungen aus verschiedenen Disziplinen (für eine ausführliche Synthese des Resilienzverständnisses verschiedener Disziplinen vgl. Martin-Breen/Anderies 2011). Seine Ursprünge sind im Bereich der Psychologie zu verorten (zum Überblick über verschiedene Konzeptualisierungen menschlicher Resilienz vgl. Métais/Burel/Gillham et al. 2022: 99). Zudem findet die Begrifflichkeit Anwendung im Kontext sozial-ökologischer Forschung, besonders im Kontext der Entwicklungsforschung (für eine systematische und detaillierte Aufschlüsselung des Resilienzverständnisses in Bezug auf Nachhaltigkeit und Entwicklung vgl. Brown 2016). Zuletzt ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit Resilienz auch in der Soziologie zu beobachten (Wilson/Wilson 2019). Mit seiner inter- und transdisziplinären Berücksichtigung kann Resilienz im Sinne eines *boundary objects* verstanden werden, dessen Verständnis je nach disziplinärer Perspektive variiert, das jedoch gleichzeitig gewisse Eigenschaften innehat, die es identifizierbar machen (Davoudi/Shaw/Haider et al. 2012; Baggio/Brown/Hellebrandt 2015; Andersen/Prokkola 2022).

Resilienz beschreibt vor diesem Hintergrund die Fähigkeit von Strukturen³, auf Stressfaktoren zu reagieren, ihnen standzuhalten und sich von ihnen zu erholen. Solche widrigen Situationen können sowohl im Sinne akuter Schocks plötzlich auftreten als auch chronische, langfristige Belastungen darstellen. Zudem können sie externen Entscheidungen (bspw. nationalen politischen Entscheidungen, die das Leben in Grenzregionen beeinflussen) wie auch strukturellen Veränderungen (bspw. dem Verlust gegenseitiger Sprachkompetenzen oder dem demografischen Wandel) entspringen. Es liegt damit die Prämisse zugrunde, dass Strukturen zunächst immer Unsicherheiten und Unerwartetem unterliegen und so stets dynamisch sind. Aus diesem Grund folgt unser Ansatz einer konstruktivistischen Denkweise von Resilienz, die Wandelbarkeit als einen inhärenten Bestandteil des Konzeptes anerkennt (vgl. Métais/Burel/Gillham et al. 2022: 98, 100 f.). Resilienz ist daher niemals als ‚einfach‘ gegebener und starrer Zustand, sondern stets als Prozess zu denken (Brown 2016; Wilson/Wilson 2019).

In Anbetracht einer mitunter geradezu inflationären Begriffsnutzung muss eine allzu leichtfertige Verwendung von ‚Resilienz‘ bzw. ‚Krisenfestigkeit‘ kritisch reflektiert werden, da diese immer wieder in Debatten suggeriert, dass Strukturen möglichst gleichbleiben sollen. Diese Annahme wäre allerdings aus konstruktivistischer Perspektive problematisch. Strukturen sind dann resilient, wenn es ihnen trotz einer Reihe von Widernissen gelingt, ihre Funktionsweise zu wahren und mitunter gestärkt aus der Situation hervorzugehen (Böschen/Binder/Rathgeber 2017: 216). Damit ist es ein entscheidendes Merkmal resilienter Strukturen, dass sie nach einer Stresssituation nicht zwingend zu einem Status Prä-Krise zurückkehren. Vielmehr erkennen resiliente Strukturen Veränderungen und Transformationsprozesse als Chance für Wachstum und Entwicklung an. Unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte können wir drei Hauptkapazitäten von Strukturen identifizieren, die sie widerstandsfähig machen: Widerstandsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit an (überblicksartig zu den drei Dimensionen vgl. u. a. Walker/Salt 2006; Brown 2016). Neben einer gewissen Beharrlichkeit Störungen gegenüber sind es damit die Fähigkeiten, sich an in einem stetigen Wandel befindliche Rahmenbedingungen anzupassen und sich weiterzuentwickeln, die zur Resilienz beitragen (Brown 2016: 6 ff.; Dittel/Opiłowska/Weber et al. 2024).

2.2 Methodik: qualitative Interviews und Inhaltsanalyse

Was Menschen unter ‚Krisen‘ verstehen, ist nicht eindeutig zu bestimmen – ebenso wenig gibt es ‚den einen‘ Königsweg, um resilienter auf solche Störungen zu reagieren. Wir verstehen menschliche Vorstellungen von ‚Krisen‘ und ‚Resilienz‘ als Ergebnisse individueller Konstruktionsleistungen. Angesichts dieser konstruktivistischen Grundlegung ist zunächst von Relevanz, was Verantwortliche unter den Begriffen verstehen. Aufbauend auf diesem Krisen- und Resilienzverständnis können dann Schlüsselfaktoren für eine resiliente(re) grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux identifiziert werden, die zwischenzeitlich als Lehren aus den Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie gezogen wurden.

3 In der Resilienzforschung ist der Systembegriff etabliert. Auf dessen Nutzung wird an dieser Stelle bewusst verzichtet und stattdessen von Strukturen gesprochen, um dem konstruktivistischen, nicht abgeschlossenen Charakter von Resilienz Rechnung zu tragen.

Unsere Analyse gründet auf 16 Gesprächen mit insgesamt 20 relevanten politischen und administrativen Vertreter:innen aus dem Mehrebenen-Geflecht, unter dessen Einfluss die grenzüberschreitende (politisch-administrative) Kooperation in der Grenzregion SaarLorLux steht. Aussagen der Interviewpartner:innen (Kürzel: ‚Int‘) werden mit Kurzbelegen nach folgender Systematik versehen und nachvollziehbar gemacht: Vertreter:innen der EU-Ebene (EU), Verantwortliche der nationalen (nat), regionalen (reg) und kommunalen (kom) Ebenen aus Deutschland (D), Frankreich (F) und Luxemburg (L) sowie Stimmen aus transnationalen und ebenenübergreifenden Institutionen (trans) kamen hier zu Wort. Die Gespräche wurden im Zeitraum von Oktober 2022 bis März 2023 geführt (Länge zwischen 45 Minuten und einer 115 Minuten), anschließend transkribiert und qualitativ inhaltsanalytisch ausgewertet. Ergänzend wurde eine quantitative Analyse der Interviewtranskripte vorgenommen, um zentrale Bestandteile der Interviews in Form einer Wortwolke zu visualisieren.

3 Ergebnisdarstellung: Schlüsselfaktoren resilienter Kooperation

3.1 Die Relevanz der nationalstaatlichen Ebene in der Covid-19-Pandemie

Auf der Grundlage häufig in den Interviews mit politisch-administrativen Vertreter:innen vorkommender Worte lassen sich zunächst prägnante Inhalte und Grundtendenzen in den Erfahrungsberichten aus der Covid-19-Pandemie ablesen, die durch die nachfolgende qualitativ-interpretative Analyse eine weitere Einordnung erfahren. Die Wortwolke (Abbildung 1) verdeutlicht die bedeutsame Rolle der Nationalstaaten im Kontext der Covid-19-Pandemie – zu erkennen an der häufigen Nennung von *Frankreich*, *Deutschland* und *Luxemburg* sowie der Hauptstädte und Regierungssitze. Frankreich als zentralistisch organisierte Demokratie und damit als zentraler Entscheidungsträger im Kontext der Pandemie kam in den Gesprächen hochfrequent zur Sprache. Für die deutsche Seite wurde neben der nationalen Ebene auch das Saarland in hohem Maße angesprochen.

Besonders die nationalstaatlich beschlossenen Reglementierungen von Grenzübergängen zwischen den Ländern brachten vielfältige Herausforderungen für den transnationalen Verflechtungsraum mit sich, insbesondere dann, wenn nationale Entscheidungen mit lokal gelebten Wirklichkeiten kollidierten. Die *Grenze/frontière* kann vor diesem Hintergrund als bestimmendes Thema im Kontext der Covid-19-Pandemie herausgestellt werden. Damit einhergehend stand die Betrachtung der *grenzüberschreitenden* (und in besonderem Maße deutsch-französischen) Beziehungen im Mittelpunkt der Gespräche. Eine *Zusammenarbeit/coopération* findet dabei über *Ebenen/niveaus* hinweg statt; hiermit erfolgt ein Verweis auf die Notwendigkeit des Navigierens und Agierens im Mehrebenen-Geflecht der Grenzregion SaarLorLux. Häufig genannt wurden zudem Einzelpersonen (*Leute*) als wichtige Akteure sowie die Institutionen des *Eurodistrict SaarMoselle* (siehe hierzu auch das Gespräch mit Guillemín und Guilmet-Fuchs 2024 in diesem Band) und des *Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit* (AGZ), denen eine zentrale Rolle für die Zusammenarbeit in Zeiten vom Covid-19 zugeschrieben wurde. Die Pandemie wurde von den Gesprächspartner:innen häufig als *Krise/crise* gerahmt.

Der ‚krisenhafte‘ Charakter ergab sich neben dieser Erosion bestimmter (zumindest scheinbarer) Gewissheiten (hierzu auch Kapitel 2) vor allem aus deren plötzlichem und unerwartetem Eintreten sowie dem schwierig einzuschätzenden Ausmaß der Störung (Int_nat_D_2). Bei Krisen handele es sich folglich um „Bündel überraschender Entwicklungen [...], die in der Geschwindigkeit und der Schnelligkeit so nicht vorgesehen waren“ (Int_reg_D_2). Gerade vor dem Hintergrund der Vielschichtigkeit und des Unabwägbaren der Situation seien krisenhafte Entwicklungen nicht bzw. kaum steuerbar (Int_reg_D_2).

Die Covid-19-Pandemie als unerwartete, unvorhersehbare und damit einhergehend auch wenig planbare Herausforderung machte ein spontanes und flexibles Agieren erforderlich. Verantwortliche waren nicht nur mit einer Situation konfrontiert, die sie nicht für möglich gehalten hatten, sondern auch mit einer Vielzahl von Regelungen und Institutionen – etwa Infektionsschutzgesetzen und Expert:innenmeinungen von Virolog:innen – die für politische und administrative Verantwortliche im Tagesgeschäft gänzlich neu waren (Int_reg_D_1). Die Covid-19-Pandemie als ‚Ausnahmestandard‘ schlug sich damit in einem grundlegend angepassten Tagesgeschäft nieder. Spontaneität und Pragmatismus wurden vor diesem Hintergrund zu entscheidenden und handlungsweisenden Verfahrensweisen (Int_reg_D_5). Gerade in der grenzüberschreitenden Kooperation wurden für neu aufgekommene Probleme „pragmatische Lösungen“ (Int_nat_D_1) gefunden. Doch nicht nur neuerliche Hürden galt es zu bewältigen. Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Kooperation bestanden auch schon vor der Pandemie, und auch über sie hinaus. Gleichwohl bestand „in der Krise oder in der Pandemie eine größere Bereitschaft, darüber hinwegzusehen“ (Int_nat_D_4). Lösungsorientiertes Handeln sei überdies bei zukünftigen Krisen unumgänglich, denn „on ne sait pas comment réagiraient les gouvernements nationaux, le jour où il y a une nouvelle crise“⁴ (Int_trans_2). Krisen manifestieren sich und verlaufen nie genau gleich, weshalb immer auch spezifische Reaktionen auf neue Krisen notwendig sind.

Auf markante Weise zeigt sich an dieser Stelle: Krisen häufen sich, lösen einander ab oder überlagern sich (hierzu bspw. Int_nat_D_1 und Int_reg_D_3). Hiervon zeugen auch rezente Debatten um Polykrisen im 21. Jahrhundert. Der Eindruck, die Krise sei „ein bisschen vorbei“ (Int_nat_D_3) wird auch durch die quantitative Auswertung der Interviews gestützt (siehe Abbildung 1): Die häufige Verwendung des Begriffs ‚damals‘ deutet darauf hin, dass die Pandemie ‚gefühlte‘ schon weit zurückliege: „[L]e Covid s'évapore dans l'atmosphère“⁵ (Int_nat_F_1). Positiv gesprochen wäre hier ein nach vorne gerichteter Blick herauszulesen. Gleichzeitig zeigt sich, dass Eindrücke von und Erfahrungen mit Krisen ebenso schnell abgelöst werden wie Krisen selbst, denn „die beginnen wir schnell zu vergessen“ (Int_reg_D_2). Auch die zwischenzeitlich gesteigerte Aufmerksamkeit nationaler Entscheidungsträger:innen für die Belange von Grenzräumen hält nicht zwingend dauerhaft vor (Int_reg_D_2). Vor diesem Hintergrund sei es wichtig, den Moment des Lernens nicht zu verpassen, den „durch die Krise bedingten Schwung, den es tatsächlich dann auch gegeben hat, jetzt nicht verpuffen [zu lassen], sondern dran[zurück]bleib[en]“ (Int_reg_D_4).

4 „Man weiß nicht, wie die nationalen Regierungen reagieren werden, an dem Tag, an dem es eine neue Krise geben wird.“

5 „Covid verflüchtigt sich in der Atmosphäre.“

Die Pandemie „als Ausnahmephänomen [zu] betrachten und danach wieder zur Tagesordnung zurückzukehren“ (Int_reg_D_2), sei demnach nicht zielführend. Anstelle eines Rückkehrens zu einem Status Prä-Krise gehe es damit um eine Weiterentwicklung: „[C]ette crise a quand même changé de manière durable la manière de [...] travailler ensemble“⁶ (Int_trans_3; hierzu auch Gröning-von Thüna 2024 in diesem Band). Trotz aller Herausforderungen, die die Covid-19-Pandemie gerade für grenzüberschreitende Beziehungen bedeutet hatte, dominiert vor diesen Hintergründen in der Wahrnehmung der Interviewten „dieses geflügelte Wort der ‚Krise als Chance‘“ (Int_nat_D_1). Als „ein Ereignis, das das Bewusstsein, was schon alles erreicht ist, was wir da miteinander haben“ (Int_nat_D_2), stärkte, indem es gerade auch zur „Selbstreflexion“ (Int_reg_D_2) angeregt hatte, wird die Pandemie als Impulsgeber gerahmt, die „a quand même apporté tout son lot d’opportunités pour un renforcement de la coopération“⁷ (Int_trans_3).

Das Lernen aus der Krise zeichnet sich in den Gesprächen als ein Kernelement dessen heraus, was im Sinne einer resilienteren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux geboten scheint. „[O]n va voire, on va essayer [...] d’apprendre de cette crise, voir ce qui a marché, voir ce qui n’a pas si bien marché et ce qu’on pourrait peut-être faire mieux par la suite“⁸ (Int_trans_3). Aus der Krise zu lernen, heißt damit unter anderem, zu evaluieren, welche Schritte sich als hilfreich erwiesen haben bzw. an welchen Stellen und aus welchen Gründen nicht hinreichend reagiert werden konnte. Krisenfestigkeit könne demnach gerahmt werden als die Fähigkeit, „relativ spontan auf die jeweilige Situation eingehen zu können“ (Int_nat_D_4). Doch welche praktischen Implikationen ergeben sich für eine resilientere grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux?

3.3 Lehren aus der Covid-19-Pandemie zugunsten einer resilienteren Kooperation

Resümierend werden im Folgenden zentrale Faktoren dargestellt, die sich – ausgehend von den ausgewerteten Interviews mit politischen und administrativen Verantwortlichen der Region SaarLorLux – als Schlüsselfaktoren einer resilienteren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bündeln lassen. Es handelt sich dabei zum einen um direkte Lernerfahrungen aus der Covid-19-Pandemie, zum anderen aber auch um inhärente Spezifika bzw. gewisse Schwachstellen der grenzüberschreitenden Kooperation, die durchaus bereits vor der Gesundheitskrise bestanden hatten, mit denen in Nicht-Krisenzeiten jedoch ‚geübte‘ Umgangsformen etabliert waren.

6 „Diese Krise hat immerhin auf dauerhafte Weise die Art, zusammenzuarbeiten, verändert“

7 „[Die Pandemie] hat dennoch eine ganze Reihe von Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit mit sich gebracht.“

8 „Wir werden sehen, wir werden versuchen, [...] aus dieser Krise zu lernen, zu sehen, was funktioniert hat, was nicht so gut funktioniert hat und was wir vielleicht in Zukunft besser machen können.“

3.3.1 Herausforderung Mehrebenen-Geflecht: Regionalen und lokalen Akteuren mehr Einflussmöglichkeiten geben

Eine Herausforderung, die grenzüberschreitender Zusammenarbeit inhärent ist, ergibt sich grundlegend daraus, dass politisch-administratives Agieren in der Grenzregion SaarLorLux in ein Mehrebenen-Geflecht eingebettet ist. Es besteht die Notwendigkeit, nicht nur über nationalstaatliche Grenzen (horizontal), sondern auch über politische Ebenen (vertikal) hinweg – im Sinne einer *multilevel cross-border governance* (hierzu bspw. Špaček 2018) – zu kommunizieren und zu kooperieren (hierzu auch Scherer und Schnell 2024 in diesem Band). Neben der horizontalen und der vertikalen bedürfte es jedoch zudem einer diagonalen Koordination, „parce que simplement les systèmes sont dissymétriques. Si on veut effectivement avoir une réelle coordination il faut impliquer les différents niveaux en même temps“⁹ (Int_nat_F_1). Asymmetrien ergeben sich besonders aus den divergierenden Entscheidungskompetenzen der einzelnen politischen Institutionen in Deutschland, Luxemburg und Frankreich. Vor dem Hintergrund dieser Koordinierungsbedarfe sind gerade Grenzregionen anfällig gegenüber unilateral getroffenen und nicht hinreichend kommunizierten Entscheidungen. Im Kontext der Covid-19-Pandemie waren es vor allem die zeitweise beschlossenen Grenzreglementierungen, die Akteure vor weitreichende Herausforderungen stellten. Trotz diverser Unsicherheiten und Unvorhersehbarkeiten, so eine wesentliche Lehre aus der Pandemie, dürften Entscheidungsträger:innen „nicht panikartig in nationale Reflexe verfallen“, sondern müssten „umso mehr in solchen Krisensituationen, eher noch stärker als im Alltag, die Zusammenarbeit suchen und versuchen, gemeinsame Lösungen zu finden“ (Int_reg_D_4). Es zeigte sich also deutlich: Nationale, top-down getroffene Entscheidungen liefen dem regional- und lokalpolitischen sowie gesellschaftlichen Agieren in Teilen markant zuwider. Eine Umsetzung der Entscheidungen, aber gerade auch ein Umgang mit den daraus resultierenden Herausforderungen, erfolgte in zentraler Weise auf regionaler und lokaler Ebene. Als „premiers témoins [...] de ces blocages“¹⁰ waren es besonders die Gemeinden in der Grenzregion SaarLorLux, die Handlungsbedarfe selbst in die Hand nahmen (Int_trans_4). Um Informationsdefiziten zu begegnen, unterrichteten Grenzbürgermeister:innen einander bspw. gegenseitig über jeweils geltende Regelungen (Int_lok_D_1). Auf diese Weise manifestierte sich deutlich, dass ein Lerneffekt „des europäischen Krisenmanagements ist, dass man das regional, grenzüberschreitend löst“, da diese Ebene des Krisenmanagements eine mitunter „höhere Durchschlagskraft“ als das der Europäischen Kommission entfalte (Int_EU_1). Eine Stärkung und Befähigung regionaler und lokaler Einfluss- und Aktionsmöglichkeiten kann vor diesem Hintergrund als ein erster Schlüsselfaktor zugunsten einer gestärkten grenzüberschreitenden Kooperation identifiziert werden.

9 „weil die Systeme einfach asymmetrisch sind. Wenn man tatsächlich eine echte Koordination erreichen will, muss man die verschiedenen Ebenen gleichzeitig einbeziehen.“

10 „erste Zeugen [...] dieser Blockaden.“

3.3.2 Institutionen: etablierte Player zum Krisenmanagement

Im deutsch-französischen Grenzsaum waren es besonders zwei Institutionen, deren Bedeutung im Kontext der Covid-19-Pandemie in den Interviews besonders hervorgehoben wurden, denn es sei hilfreich, „mit Krisen nicht neue Gremien zu erfinden, sondern eher auf existierende Gremien zu zählen“ (Int_nat_D_3). Die beiden Institutionen können als kongruent zu den voranstehenden Erkenntnissen betrachtet werden: Der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ), der mit dem Aachener Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik (2019) eingerichtet worden war, hatte ‚gerade erst‘ seine konstituierende Sitzung gehalten, als Berichte um eine auch auf Europa ‚überschwappende‘ Gesundheitskrise laut wurden. Wenngleich der AGZ nie als Kriseninstrument konzipiert war, fand er mit der Covid-19-Pandemie zeitweise eine wichtige Rolle (Int_nat_D_2). Das Besondere am Gremium: Ebenenübergreifend kamen und kommen an seinen Sitzungen nationale, regionale und kommunale Verantwortliche aus Deutschland und Frankreich an einen Tisch (Int_reg_D_4), um einander über Entscheidungen im Pandemiemanagement und deren Folgen zu informieren. Neben Gesprächs- und Abstimmungsmöglichkeiten auf politischer Ebene boten Ausschusssitzungen jedoch auch die Möglichkeit, „vielleicht auch mal Dampf abzulassen oder ein Schlaglicht zu werfen auf das, was in der Grenzregion so los ist“ (Int_nat_D_2). So ermöglichte der AGZ einen Austausch über Ebenen hinweg und unterstützte ein Navigieren im Mehrebenen-Geflecht der Grenzregion.

Neben diesem Ausschuss waren es besonders bestehende Strukturen, die „in diesem Moment einspringen konnte[n], als die Standardstrukturen versagt haben oder sich zurückgezogen haben, in der Schockstarre“ (Int_reg_D_1). Ein Beispiel für eine bereits bestehende grenzüberschreitende Institution, die im Kontext der Pandemie eine Schlüsselrolle als Ansprechpartner einnahm, war der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Eurodistrict SaarMoselle. Als lokale Struktur lag die Stärke des Eurodistricts besonders darin, dass „[o]n a les connaissances linguistiques, on a la connaissance du terrain, on a la connaissance des acteurs des hôpitaux et voilà, on met les gens en relation“¹¹ (Int_trans_2). Die Expertise des Eurodistricts gerade im Bereich Gesundheit ergibt sich durch dessen Bestrebungen zugunsten einer grenzüberschreitenden Gesundheitskooperation auf seinem Gebiet. Das MOSAR-Abkommen, das 2019 unterzeichnet wurde und zum Ziel hat, „die deutsch-französischen Gesundheitsbeziehungen und insbesondere die Mobilität und den Zugang zur Gesundheitsversorgung für die Bewohner der grenzüberschreitenden Region zu erleichtern“ (Eurodistrict SaarMoselle/Agence Régionale de Santé Grand Est/Ministerium für Soziale, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes 2019: 2), bildet hier eine wichtige Basis. Kenntnisse der Region und ihrer Spezifika, das in Verbindung setzen und Vernetzen von Akteuren, aber auch etablierte Strukturen, die eine ebenenübergreifende Kommunikation und Koordination ermöglichen, können vor diesem Hintergrund als fördernde Faktoren für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit (in Krisenzeiten) gelten.

11 „[M]an hat die Sprachkenntnisse, man hat die Ortskenntnisse, man hat die Kenntnisse der Akteure in den Krankenhäusern und voilà, man bringt die Leute zusammen.“

3.3.3 Akteure: kurze (formelle wie informelle) Wege zu vernetzten Entscheidungsträger:innen

Die Covid-19-Pandemie hat eindrücklich gezeigt, dass es neben Institutionen in besonderer Weise Einzelpersonen, persönliche Kontakte und bestehende Netzwerke sind, die zu einer Zusammenarbeit in Krisenzeiten befähigten und diese aufrecht erhielten. „[W]enn es um die Krisenfestigkeit in Grenzregionen geht, [ist] für mich nicht entscheidend, welche Institutionen gibt es, sondern wie arbeiten welche Menschen dort zusammen.“ (Int_EU_1) Die Stärke der deutsch-französischen Zusammenarbeit beispielsweise habe sich genau dadurch bewiesen, dass Verantwortliche einander und die unterschiedlichen Ansprechpartner:innen kannten (Int_nat_D_1; zur Bedeutung bestehender (informeller) Netzwerke siehe auch Schelkmann 2024 in diesem Band). Zu einem Zeitpunkt, als sich Ereignisse überschlugen, Überwältigung und Unsicherheiten entsprechend groß waren, wurden eben diese persönlichen Kontakte – stärker als vor der Pandemie – aktiviert: Die „teilweise dann auch die veralteten und irgendwann mal erstellten, aber nicht geprobt Krisenszenarien [wurden] in der Schublade gelassen“ (Int_nat_D_4) – stattdessen erfolgte der Griff zum Telefon, um „miteinander [zu] sprechen und dann eine wie auch immer geartete Lösung [zu] finden“ (Int_reg_D_3). Es war damit eine Form der informellen Kommunikation, die in Hochzeiten der Covid-19-Pandemie als wichtiger Abstimmungs- und Informationsweg dominierte. So agierten Gremien in der Tendenz formaler und damit einhergehend zeitaufwendiger. Das sei jedoch „in der Krise eine Schwäche. Also in der Krise ist die informelle Zusammenarbeit [...] das Mittel der Wahl“ (Int_nat_D_2). Die menschlichen, informelleren Beziehungen hingegen zeugten von „einer größeren Reaktivität und einer größeren Nähe, die man da auch nutzen kann“ (Int_reg_D_3).

Diese informelle Art der Kommunikation wurde von verschiedenen Gesprächspartner:innen als erforderlich für das Aufrechterhalten grenzüberschreitender Beziehungen während der Covid-19-Pandemie betont. Unter den spezifischen Personen, die als zentrale Akteure im Kontext der Covid-19-Pandemie eingeschätzt wurden, verfügten viele über einen persönlichen grenzregionalen oder deutsch-französischen Hintergrund und waren/sind eingebunden in Netzwerke – mit anderen Worten: Sie kennen einander. Mit dem persönlichen Interesse an und mit der Affinität für Grenzregionen ging einher, dass die Akteure grenzregionale Anliegen mit Nachdruck verfolgten. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit war damit „ganz bewusst auch gewollt dann Thema – Austausch und auch der Appell an die jeweiligen Exekutiven der Großregion, die Zusammenarbeit zu suchen und nicht die Abschottung und Abgrenzung“ (Int_reg_D_4). Im Umkehrschluss ergibt sich daraus eine gewisse Abhängigkeit vom politischen Willen und persönlichen Interesse an grenzüberschreitender Kooperation. Zusammenarbeit, Kontakt- und Netzwerkpflege müssen gewollt sein.

Dabei gilt es immer, die Fluktuation in politischen Ämtern zu berücksichtigen. (Informelle) Umgangsformen und Verfahrensweisen, die zwischen zwei Verantwortlichen etabliert sind, bestehen nur so lange fort, wie diese beiden Personen auch im Amt sind: „Jetzt, dank Corona, SMS an den Präfekten [...]. Eine Woche später das offizielle Antwortschreiben der Präfektur [...]. Aber die hängt eben an Personen. Wenn der [anonymisiert] irgendwann einen Nachfolger hat, aus Korsika oder Lille oder von sonst woher [...], dem würde ich niemals eine SMS schreiben. Weil der Nachfolger von

dem würde sagen, was schreibt er mir eine SMS?“ (Int_reg_D_3) Da sich informelle Kommunikationsformen immer auf die zeitweise handelnden Personen beschränken, also nicht qua Amt gegeben sind, bedarf es einer permanenten Pflege, Erneuerung und Reetablierung von Kontakten und darüber des Gestaltens von Netzwerken. Angesichts „regelmäßige[r] Personalwechsel“ werden das Aufrechterhalten und die Pflege grenzüberschreitender Beziehungen zu einer „Daueraufgabe“ (Int_nat_D_2). Affinität für und Interesse an grenzregionalen Belangen werden damit eine zentrale Bedeutung für grenzüberschreitende Resilienz zuteil.

3.3.4 Vertrautheit und Vertrauen: Schlüssel zum etablierten Umgang miteinander

Die voranstehenden Erkenntnisse lassen bereits erahnen, dass eine enge, in Teilen auf persönlichen Interessen und Kontakten aufbauende Kooperation ein hohes Maß gegenseitigen Vertrauens voraussetzt (Int_EU_1). Neben diesem Vertrauen, auf Arbeitsebene und übergeordnet, ist überdies eine gegenseitige Vertrautheit wichtig. Darunter sind besonders sprachliche und interkulturelle Kenntnisse und Fähigkeiten zu verstehen, aber auch die Vertrautheit mit den jeweils anderen Arbeitsweisen und Systemen: „Die Deutschen hatten ihre Tagesordnungspunkte und die Franzosen ihren *ordre du jour*, die Franzosen halten sich überhaupt nicht dran, die Deutschen waren dann total genervt [...]. Das war echt Arbeit, dieses Verständnis bei den Deutschen aufzubringen. Und andersrum genauso. [...] Oder wir hatten Arbeitssitzung und [anonymisiert] hatten zum Mittagessen belegte Brote [...] von einem Bioladen und das war echt super schön und super nett [...]. Aber das waren Krankenhausdirektoren oder Krankenkassendirektoren und die schauten sich die Brötchen an und haben sich verarscht gefühlt. [...] Und solche Kleinigkeiten machen einfach sehr viel kaputt.“ (Int_trans_1) Unterschiede gelte es jedoch keinesfalls aufzuheben. „Wir werden die Franzosen nicht ändern können und das französische System, das ist so. Und die Franzosen werden das deutsche System nicht ändern können.“ (Int_trans_1) Vielmehr sei es wichtig, mit den jeweiligen Besonderheiten umzugehen. Interkulturelle Vermittlungs-Personen, die wissen, „wie man in Frankreich tickt und wie man in Deutschland tickt“ – könnten, so ein Vorschlag einer interviewten Person, dabei unterstützen, Missverständnissen in der gegenseitigen Verständigung entgegenzuwirken (Int_reg_F_1).

Der zentrale Schlüssel für einen Umgang mit Asymmetrien und für ein vertrautes Miteinander sei jedoch, auch „in Nicht-Krisenzeiten regelmäßig im Austausch mit unseren Nachbarn“ (Int_EU_1) zu stehen. Es sei wenig zielführend, „wenn ich in der Krise schnell etwas ins Leben rufen will, weil dann funktioniert es nicht, sondern ich muss eigentlich dauerhaft diese Strukturen [...] in die Lage versetzen, dass da Vertrauen ist, dass die Leute sich kennen. Um im Ernstfall dann auch relativ spontan auf die jeweilige Situation eingehen zu können.“ (Int_nat_D_4) Gemeinsame Arbeitsgewohnheiten und die Routine in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ermöglichten ein verhältnismäßig erfolgreiches Agieren auch in Krisenzeiten: „On avait déjà une habitude de travail à tous les niveaux finalement [...], on a quand même finalement été relativement réactifs parce qu'on se connaissait“¹² (Int_trans_4).

12 „Wir hatten bereits Arbeitsgewohnheiten auf allen Ebenen letzten Endes [...], wir waren dennoch letztlich relativ reaktionsfähig, weil wir uns kannten.“

Dementsprechend ist es ein regelmäßiger, geübter und dadurch routinierter Ablauf der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der genau die geforderte Vertrautheit – einzelner Personen miteinander, aber auch mit sprachlichen, interkulturellen und systeminhärenten Besonderheiten – fördert, wie ein Beispiel dazu illustriert: „Der echte Mehrwert von der Aktion [einer grenzüberschreitenden, regelmäßig stattfindenden Polizeiübung] ist, dass die Leute [... einander] kennen [-]. Und wenn der Terroranschlag kommt, von dem wir alle hoffen, dass er ausbleibt, [...], dann wissen sie, wo sie anrufen können, dann wissen sie, wie sie sich treffen und irgendwie, ob WebEx besser funktioniert oder irgendeine andere Form.“ (Int_nat_D_2) Entsprechende Übungen, wenngleich sie in Nicht-Krisenzeiten einen gewissen Mehraufwand bedeuten, seien vor diesem Hintergrund als „Investition[en]“ (Int_nat_D_2) in eine vertraute und damit resilientere grenzüberschreitende Kooperation zu verstehen.

4 Fazit: Weckruf oder Snooze Button?

Die Rede von der ‚Finanzkrise‘, der ‚Flüchtlingskrise‘, der ‚Ukrainekrise‘ oder der ‚Coronakrise‘ zeugt illustrierend davon, dass es nicht von ungefähr kommt, wenn von Krisen im Plural oder von Polykrise gesprochen wird, gerade auch in Überlappungen verschiedener Krisen. Wann, wenn nicht jetzt, ergibt es vor diesem Hintergrund Sinn, sich mit der Thematik der Krisenfestigkeit auseinanderzusetzen? Zu einem ‚Modewort‘ ist, damit eng verbunden, ‚Resilienz‘ geworden. In unserem Beitrag haben wir nach der Resilienz grenzüberschreitender Kooperation im Lichte der Covid-19-Pandemie in der Region SaarLorLux gefragt und dabei ein konstruktivistisches Resilienzverständnis zugrunde gelegt, das auf die Widerstandsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit in Krisenzeiten abhebt, ohne dabei wiederum von der Rückkehr zu einem Prä-Krisen-Status auszugehen, sondern indem auf die Prozesshaftigkeit von Krisen abgehoben wird.

Aus den geführten Gesprächen mit Entscheidungsträger:innen zwischen EU- und lokaler Ebene hat sich zunächst gezeigt, dass insbesondere die nationalstaatlichen Entscheidungen zugunsten von Grenzreglementierungen im Frühjahr 2020 die ‚Gesundheitskrise‘ auch zu einer ‚Grenzkrise‘ haben werden lassen. Das plötzliche Eintreten und die große Ungewissheit über den Verlauf des Pandemiegeschehens wurden durchgehend als markante Zäsur wahrgenommen, die am ‚Saum‘ unterschiedlicher Nationalstaaten kulminierend wirkte. Zwischenzeitlich fehlende Ausnahmeregelungen für Grenzgänger:innen, aber auch beispielsweise für grenzüberschreitend lebende Einwohner:innen zeugten von einer fehlenden gegebenen Widerstandsfähigkeit für eine Krise, in der der Schengen-Raum in Teilen außer Kraft gesetzt blieb. Auch weiterbestehende Hürden der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit rückten zeitweise ins Scheinwerferlicht und förderten neue Fragen und Herausforderungen zutage.

Die Krise kann gleichzeitig als Anlass aufgefasst werden, Lehren aus den einschneidenden Erfahrungen zu ziehen. Auch hiervon zeugen die geführten Interviews. Sowohl Hinweise auf Anpassungsstrategien als auch auf Transformationen zeichnen sich ab. Wie eine resilientere Kooperation konkret aussehen kann, welche Faktoren hierfür besonders förderlich, vielleicht sogar notwendig sind, konnten unsere empirischen

Ergebnisse entsprechend zeigen. Die Verantwortlichen betonten zunächst eine Herausforderung, die Grenzregionen inhärent ist: die Notwendigkeit, in einem Mehrebenen-Geflecht, konfrontiert mit asymmetrischen politischen und administrativen Systemen, zu kommunizieren und Koordinationsanstrengungen zu unternehmen. Der AGZ wurde hier als eine Institution hervorgehoben, die genau für diese erforderliche Vernetzung über Ebenen hinweg einen geeigneten Rahmen bot und bietet. Transformationsbezogen entwickelte der AGZ sich auf diese Weise während der Pandemie zu einem ‚Krisenmanagement-Instrument‘. Bezogen auf Aspekte einer *multi-level cross-border governance* zeigte sich zudem, dass nationale Entscheidungen lokale Handlungsmöglichkeiten und notwendigkeiten teilweise konterkarieren, sodass gerade die lokale und regionale Ebene mit ihrer Expertise ‚vor Ort‘ entscheidend für ‚Problemlösungen‘ wurden. Der Eurodistrict SaarMoselle fungiert(e) als wichtiger Ansprechpartner. Über etablierte Institutionen hinaus sind es einzelne Akteure im Umgang mit der Pandemie, die pragmatische Lösungen für aufkommende Probleme und sich immer wieder wandelnde Rahmenbedingungen fanden. Dabei kristallisierten sich Formen informeller Kommunikation als besonders relevant heraus. Mit dem ‚Griff zum Telefon‘ konnten unterschiedliche Abstimmungsprozesse jenseits der ‚schwerfälligen bürokratischen Prozesse‘ ermöglicht werden. Dass sich Akteure damit auch jenseits von Krisenzeiten sehr gut kennen, wird zu einem entscheidenden Resilienzfaktor. Dreh- und Angelpunkt der Kooperation wird ergänzend bzw. kulminierend das Vertrauen zwischen den Personen, aber auch ein geübter und routinierter Umgang miteinander sowie Kenntnisse gegenseitiger Spezifika. Die Anpassungsfähigkeit beruht somit auf dem Potenzial, auf ‚ingespielten‘ Netzwerken aufbauen zu können.

Resümierend und im Ausblick leitet sich aus all dem ab, dass eine ‚funktionierende‘ grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht ‚einmalig‘ zu erreichen ist und dann unumstößlich bestehend ausfällt. Es bringt wenig, zunächst zu glauben, dass es ‚ganz gut‘ funktioniert, um dann in Krisenzeiten feststellen zu müssen, dass es an einer substantziellen Basis mangelt. Grenzüberschreitende Resilienz wird damit zu einer Daueraufgabe, die unter Beteiligung verschiedener Institutionen und (wechselnder) Akteure konsequent zu verfolgen ist. Die Covid-19-Pandemie stellte für die Region SaarLorLux in der Gesamtschau auf der einen Seite einen Störfaktor dar, auf der anderen Seite fungierte sie als Impulsgeber: Irritationen waren sicht- und spürbar, gleichzeitig wurde im regionalen und lokalen Kontext sehr schnell über vorhandene Kontakte zugunsten gemeinsamer Anstrengungen agiert. Inwiefern allerdings der ‚Impuls‘ Bestand hat, gilt es weitergehend und vertiefend durch Forschung zu begleiten. Sollte ein *taken for granted* Einzug halten, dass die Krise überwunden sei, könnten auch Rückschritte zu neuen Hürden führen. Dann wäre der ‚Snooze Button‘ – sinnbildlich gesprochen – betätigt worden, der in Zeiten der Polykrise eben nur temporär für ‚Ruhe gesorgt‘ hätte.

Literatur

- Andersen, D. J.; Prokkola, E.-K. (2022): Introduction: Embedding borderlands resilience. In: Andersen, D. J.; Prokkola, E.-K. (Hrsg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*. Abingdon, New York, 1-18.
- Baggio, J. A.; Brown, K.; Hellebrandt, D. (2015): Boundary object or bridging concept? A citation network analysis of resilience. In: *Ecology and Society* 20 (2). doi: 10.5751/ES-07484-200202
- Bösch, F.; Deitelhoff, N.; Kroll, S.; Thiel, T. (2020): Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung. In: Bösch, F.; Deitelhoff, N.; Kroll, S. (Hrsg.): *Handbuch Krisenforschung*. Wiesbaden, 3-16.
- Böschen, S.; Binder, C. R.; Rathgeber, A. (2017): Resilienzkonstruktionen: Divergenz und Konvergenz von Theoriemodellen. Eine konzeptionell-empirische Analyse. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 26 (1), 216-224. doi: 10.14512/gaia.26.S1.9
- Brinks, V.; Ibert, O. (2020): Zur Räumlichkeit von Krisen: Relationalität, Territorialität, Skalarität und Topologien. In: Bösch, F.; Deitelhoff, N.; Kroll, S. (Hrsg.): *Handbuch Krisenforschung*. Wiesbaden, 41-57.
- Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.) (2023): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Wiesbaden.
- Brown, K. (2016): *Resilience, Development and Global Change*. Abingdon, New York.
- Bundesrepublik Deutschland; Französische Republik (Hrsg.) (2019): *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration* (kurz: Vertrag von Aachen). <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> (27.07.2023).
- Davoudi, S.; Shaw, K.; Haider, L. J.; Quinlan, A. E.; Peterson, G. D.; Wilkinson, C.; Fünfgeld, H.; McEvoy, D.; Porter, L. (2012): Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? „Reframing“ Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note. In: *Planning Theory & Practice* 13 (2), 299-333. doi: 10.1080/14649357.2012.677124
- Dittel, J. (2023): Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Wiesbaden, 125-148.
- Dittel, J.; Opiłowska, E.; Weber, F.; Zawadzka, S. (2024): The Covid-19 pandemic as a driver for transformation processes in European border regions? A comparative analysis of Franco-German and German-Polish borderlands. In: Weber, F.; Kühne, O.; Dittel, J. (Hrsg.): *Transformation Processes in Europe and Beyond. Perspectives for Horizontal Geographies*. Wiesbaden, 503-534.
- Dylla, C. (2021): Drei Monate „Grenzerfahrungen“: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l’heure de la COVID-19*. Wiesbaden, 261-283.
- Eurodistrict SaarMoselle; Agence Régionale de Santé Grand Est; Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes (Hrsg.) (2019): *Signature de la convention MOSAR*. Nancy.
- Freitag-Carteron, S. (2021): Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l’heure de la COVID-19*. Wiesbaden, 295-308.
- Kajta, J.; Opiłowska, E. (2021): The Impact of Covid-19 on Structure and Agency in a Borderland. The Case of Two Twin Towns in Central Europe. In: *Journal of Borderlands Studies* (online first), 1-23. doi: 10.1080/08865655.2021.1996259
- Knodt, M.; Große Hüttmann, M.; Kobusch, A. (2020): Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren. In: Grimm, A. (Hrsg.): *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*. Baden-Baden, 119-152.
- Lenel, L. (2023): Krise als Dauerzustand. Die Corona-Pandemie in der Geschichte der Gegenwart. In: *Neue politische Literatur* 68 (1), 1-16. doi: 10.1007/s42520-022-00466-3
- Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S. (Hrsg.) (2016): *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*. Wiesbaden.

- Martin-Breen, P.; Anderies, J. M. (2011): Resilience: A Literature Review. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/3692> (27.07.2022).
- Métais, C.; Burel, N.; Gillham, J. E.; Tarquinio, C.; Martin-Krumm, C. (2022): Integrative Review of the Recent Literature on Human Resilience: From Concepts, Theories, and Discussions Towards a Complex Understanding. In: Europe's journal of psychology 18 (1), 98-119. doi: 10.5964/ejop.2251
- Mission Opérationnelle Transfrontalière; Europäische Union (Hrsg.) (2021): The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions. An empirical report covering the period March to June 2020. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en> (27.07.2023).
- Špaček, M. (2018): Multilevel Cross-Border Governance in the Czech-Saxon Borderland: Working together or in Parallel? In: Administrative Culture 18 (2), 175-202. doi: 10.32994/ac.v18i2.161
- Theis, R. (2021): Viel mehr als „plus jamais!“. Welche Lehren wir aus der Krise ziehen – die Chance auf einen neuen Aufbruch für die deutsch-französische Grenzregion! In: Weber, F.; Theis, R.; Terroliion, K. (Hrsg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden, 427-447.
- Vomberg, E.; Stauss, S.; Schürmer, A. (2021): Einleitung: Von konzentrierten Ausnahmezuständen. In: Vomberg, E.; Stauss, S.; Schürmer, A. (Hrsg.): Krise – Boykott – Skandal. Konzentrierte Ausnahmezustände. München, 11-33.
- Walker, B.; Salt, D. (2006): Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World. Washington.
- Weber, F. (2020): Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung (4), 183-186.
- Weber, F.; Theis, R.; Terroliion, K. (Hrsg.) (2021): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden.
- Wille, C. (2011): Entwicklungen und Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion. Développements et structures de la coopération transfrontalière dans la Grande Région. https://orbi.lu.uni/bitstream/10993/1013/2/Artikel_GZA_GR_d-f.pdf (27.07.2023).
- Wille, C. (Hrsg.) (2015): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur. Kultur und soziale Praxis. Bielefeld. = Kultur und soziale Praxis.
- Wilson, G. A.; Wilson, O. J. (2019): Assessing the resilience of human systems: a critical evaluation of universal and contextual resilience variables. In: Resilience 7 (2), 126-148. doi: 10.1080/21693293.2018.1539205

Autorin und Autor

Julia Dittel, M.A., studierte „Historisch orientierte Kulturwissenschaften und Angewandte Kulturwissenschaften“ an der Universität des Saarlandes. Seit 2021 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Europastudien in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich grenzüberschreitender Verflechtungsräume, Resilienz sowie der Landschaftsforschung.

Jun.-Prof. Dr. Florian Weber studierte Diplomgeographie an der Universität Mainz und promovierte an der Universität Erlangen-Nürnberg. Nach Stationen in Würzburg, Kaiserslautern, Freising und Tübingen forscht und lehrt er seit 2019 als Juniorprofessor für Europastudien an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Diskursforschung, Border Studies, Energiepolitiken sowie Stadtentwicklungsprozessen im internationalen Vergleich.

Roland Scherer, Klaus-Dieter Schnell

DIE BODENSEEREGION – WIE DIE CORONAPANDEMIE DIE ENTWICKLUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN GOVERNANCE BEEINFLUSST HAT

Gliederung

- 1 Die Bodenseeregion – Zustandsbeschreibung und Herausforderung
 - 2 Die Bodenseeregion und ihre grenzüberschreitenden Verflechtungen
 - 3 Geschlossene Grenzen als Folge der Pandemie
 - 4 Die administrative Bewältigung der Krise – eine Chronologie
 - 5 Gewonnene Erkenntnisse aus der grenzüberschreitenden Bewältigung der Krise
 - 5.1 Optimierung der ebenenübergreifenden Kooperation
 - 5.2 Aufrechterhaltung der informellen Kanäle
 - 5.3 Verbesserung der Krisenkooperation und -kommunikation
 - 6 Anforderungen für krisenfeste Strukturen der Cross-Border-Cooperation CBC
 - 6.1 Grenzüberschreitende Kommunikation als Grundlage der Krisenbewältigung
 - 6.2 Aufbau von flexiblen Multi-Level-Governance-Strukturen für die Kooperation in Krisensituationen
 - 6.3 Grenzüberschreitende Bereitstellung von Wissen und Daten
 - 7 Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Die internationale Bodenseeregion war in der Zeit der Covid-19-Pandemie stark von Grenzschließungen betroffen. Gerade in der ersten Phase der Pandemie konnten dabei spezifische regionale Eigenheiten und Bedürfnisse nicht entsprechend berücksichtigt werden. In der zweiten Phase wurden die Strukturen und Austauschformate zügig auf die Situation angepasst und es konnten so massive Einschränkungen verhindert werden. Zwischenzeitlich haben die grenzüberschreitenden Institutionen ihre Strukturen und Prozesse optimiert und ausgehend von den gemachten Erfahrungen nach der Beendigung der Pandemie wurde versucht diese krisenfest zu gestalten.

Schlüsselwörter

Bodenseeregion – Covid-19-Pandemie – Grenzschließung – wirtschaftliche Wirkungen – Multi-Level-Governance – Institutionelle Anpassungsfähigkeit

Region of lake Constance – How the Corona Pandemic Influenced the Development of Cross-Border Governance

Abstract

The international Lake Constance region was heavily affected by border closures during the Covid-19 pandemic. Particularly in the first phase of the pandemic, specific regional characteristics and needs could not be taken into account accordingly. In the second phase, institutional structures and communication processes were adapted relatively quickly to the situation what allowed to avoid massive restrictions. Meanwhile the cross-border institutions have optimized their structures and processes and based on the experience attempted to make them crisis-proof after the pandemic has ended.

Keywords

Lake Constance region – Covid 19 pandemic – border lockdown – economic effects – multilevel governance – institutional adaptability

1 Die Bodenseeregion – Zustandsbeschreibung und Herausforderung

Die internationale Bodenseeregion – der gemeinsame Grenzraum von Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein (zur Vorstellung der Grenzregion siehe auch Weber und Dittel 2024 in diesem Band) – war durch die Covid-19-Pandemie in starkem Maße betroffen. Gerade zu Beginn der Krise waren die Grenzen im wahrsten Sinne wieder geschlossen und neue Grenzzäune wurden aufgestellt. Das Bild der (doppelten) Grenzzäune zwischen dem (deutschen) Konstanz und der (schweizerischen) Nachbarstadt Kreuzlingen mit den patrouillierenden Grenzwächtern ging dabei um die ganze Welt und steht sinnbildlich für das Dilemma, vor dem nicht nur in der Bodenseeregion die grenzregionale Politik in dieser Zeit gestanden hat: Welche Handlungsmöglichkeiten hat eine grenzregionale Kooperation in Zeiten, in denen das gesamte Krisenmanagement auf der nationalen und der internationalen Ebene entschieden wird? Die gerade in der ersten Phase der Pandemie in der Region gemachten Erfahrungen mit den (umfassenden) Grenzsicherungen haben deutlich gezeigt, wie wichtig offene Grenzen für eine internationale Region wie die Bodenseeregion sind und dass die grenzregionale Zusammenarbeit zwingend weiterentwickelt werden muss, um dies auch zukünftig in Krisensituationen zu gewährleisten.

Da es für die Bodenseeregion keine allgemeine gültige räumliche Definition gibt, beziehen sich unsere Aussagen auf eine politisch-institutionelle Regionsabgrenzung, wie sie das Mandatsgebiet der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) darstellt, siehe Abbildung 1 (Scherer 2017). Diese bildet nicht zwingend funktionsräumliche Verflechtungen ab oder gar naturräumliche. Da die Bodenseeregion aber durch vielfältige Nutzungen und grenzüberschreitende Verflechtungen geprägt ist, müssen auch Raumabgrenzungen flexibel sein und auf die jeweilige konkrete Problemstellung angepasst werden. Gerade die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass es unterschiedliche Reaktionsmuster auf den verschiedenen politischen Ebenen geben muss.

In der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) arbeiten die Regierungen und Verwaltungen der subnationalen Ebene in der Bodenseeregion zusammen. Ihr gehören folgende Mitgliedsländer an: das Land Baden-Württemberg, der Freistaat Bayern, die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Schaffhausen, Thurgau und Zürich, das Land Vorarlberg sowie das Fürstentum Liechtenstein. Die kommunale Ebene der Städte, Gemeinden oder Landkreise ist in der IBK nicht beteiligt. Wesentliche Organe sind die Regierungschefkonferenz, der Ständige Ausschuss (vorbereitendes und ausführendes Organ auf Ebene der leitenden Beamten) sowie acht Fachkommissionen (Bildung, Wissenschaft und Forschung; Kultur; Umwelt; Verkehr; Wirtschaft; Gesundheit und Soziales, Öffentlichkeitsarbeit und Raumordnung) und zahlreiche Projekt- und Arbeitsgruppen. Die IBK unterhält eine Geschäftsstelle mit Sitz in Konstanz.



Abbildung 1: Die Vierländerregion Bodensee an der Grenze zwischen Deutschland, der Schweiz, Österreich und Liechtenstein / Quelle: IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (2022)

Im Folgenden wird einleitend aufgezeigt, welche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen die Covid-19-Pandemie auf die Bodenseeregion hatte und welche Rolle die unterschiedlichen nationalen Vorgaben dabei spielten. Ebenso wird aufgezeigt, wie die Reaktionen der grenzüberschreitenden Strukturen auf diese Krisensituation waren und wie sich diese im Laufe der Zeit veränderten und teilweise neue Strukturen der Zusammenarbeit zur Krisenbewältigung *ad hoc* geschaffen wurden. Diese Reaktionen werden vor dem Hintergrund der entsprechenden theoretischen Diskussionen zur regionalen und grenzüberschreitenden Kooperation reflektiert. Darauf aufbauend wird die „Nachhaltigkeit“ dieser Veränderungen auf das grenzüberschreitende Governance-System der Bodenseeregion bewertet. Abschließend werden aufgrund der empirischen Erkenntnisse und der theoretischen Diskussionen konkrete, auch auf andere Grenzregionen und andere Situationen übertragbare Anforderungen für krisenfeste Strukturen der Cross-Border-Cooperation (CBC) formuliert.

2 Die Bodenseeregion und ihre grenzüberschreitenden Verflechtungen

Die Bodenseeregion war über lange Zeit nicht durch nationalstaatliche Grenzen getrennt; viele Teilregionen gehörten zum vorderösterreichischen Herrschaftsgebiet. Erst durch Napoleon entstanden hier die heutigen Nationalgrenzen (Niederstädter/Schweizer 2005). Die wirtschaftlichen Verflechtungen mit den jeweiligen Nachbarn sind für die Regionen im Bodenseeraum von zentraler Bedeutung. Nach Scherer und Zumbusch (2023) wird in dieser Region schon seit langem intensiv über die Grenzen hinweg wirtschaftlich zusammengearbeitet und es war gerade der grenzüberschreitende Austausch, der in der Vergangenheit entscheidend zur wirtschaftlichen Entwicklung dieses Raumes beigetragen hat. Im Mittelalter waren es die Vernetzung der wichtigen Städte rund um den Bodensee, deren gemeinsame Handelswege über die Alpen und die damit zusammenhängenden Handelsgesellschaften, die die wirtschaftliche Entwicklung der Region über lange Zeit beeinflussten. Seit der industriellen Revolution sind Wirtschaft und vor allem die Industrie stark über die Grenzen hinweg verflochten. Gerade durch die Grenzsituation wurde die Industrialisierung des Raums stark vorangetrieben. Unterschiedliche Gehaltsstrukturen, die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und der Zugang zu den jeweiligen nationalen Wirtschaftsräumen waren hierfür wichtige Beweggründe. Heute bestehen vielfältige wirtschaftliche Beziehungen über die Grenzen hinweg, z. B. ist das deutsche Bundesland Baden-Württemberg eines der wichtigsten Exportziele der Ostschweizer Wirtschaft, und die Schweiz ist der wichtigste Handelspartner für die Vorarlberger Wirtschaft. Doch nicht nur in der Industrie bestehen vielfältige Wirtschaftsbeziehungen, sondern auch im Tourismus, im Einzelhandel oder in der Landwirtschaft.

Derungs et al. (2022) weisen für diesen Grenzraum explizit darauf hin, dass die Grenzen positiv, aber auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Teilregionen wirken können: „Positiv wirkt die Grenzlage für die Exportwirtschaft oder für den Arbeitsmarkt, negativ dagegen für den (regionalen) Einzelhandel und teilweise

für die Gastronomie und Hotellerie. Diese positiven und negativen Effekte konnten nur darum entstehen, weil die Grenzen durchlässig waren und ein Austausch von Waren, Dienstleistungen, Menschen und Wissen über die Grenzen möglich war. Je größer nun die Unterschiede bei den Faktorpreisen, wie z. B. bei Löhnen oder auch bei den Konsumpreisen sind, desto intensiver wird der Austausch über Grenzen hinweg.“ Auf die Terminologie von Ratti (1993) übertragen, entsprechen die Grenzen in der Bodenseeregion überwiegend dem Typus „Grenze als Filter“, nach dem die Grenze als „diskriminierender Vermittler“ wirkt, was zu positiven und negativen Effekten führen kann. Die Grenzen in der Bodenseeregion entsprechen dabei nicht dem Typus „Grenze als Barriere“, durch den aller Austausch über die Grenzen hinweg verhindert wird, und nur in einzelnen Teilbereichen wie Tourismus oder Hochschulwesen dem Typus „Grenze als Kontaktzone“, bei dem es durch den grenzüberschreitenden Austausch zum Transfer von Wissen und Innovationen kommt.

3 Geschlossene Grenzen als Folge der Pandemie

Die Covid-19-Pandemie führt auf einen Schlag dazu, dass sich die Situation für die Bodenseeregion plötzlich grundsätzlich veränderte; erstmalig seit Ende des Zweiten Weltkrieges waren die Grenzen wieder geschlossen. Der grenzüberschreitende Tourismus, Auslandseinkäufe und teilweise auch der Außenhandel kamen durch die Grenzschließungen im Frühjahr 2020 fast vollständig zum Erliegen. Und vor allem wurden die Menschen in der Bodenseeregion, die es gewohnt waren, regelmäßig die Grenzen zu überschreiten und die diese kaum mehr wahrgenommen hatten, gerade was die grenzüberschreitende Mobilität betraf, massiv eingeschränkt. Auch nachdem die Grenzschließungen während der ersten Phase der Pandemie wieder gelockert wurden, erholte sich der grenzüberschreitende (Waren)Verkehr nur langsam und erreichte erst im Jahr 2023 wieder das Niveau vor der Pandemie (Scherer/Zwicker-Schwarm 2023).

Einen vergleichenden Überblick über das Ausmaß der Beschränkungen bietet der COVID-19 Stringency Index. Dieser misst im weltweiten Vergleich den Grad der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einschränkungen anhand von neun Bereichen, darunter Schulschließungen, Versammlungsverbote, Ausgangs- und Reisebeschränkungen und Einreisekontrollen. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Indexwertes im Zeitverlauf für Deutschland, Österreich und die Schweiz. Je höher der Indexwert, desto strenger sind die jeweiligen Maßnahmen (Maximalwert: 100). Dabei zeigt sich, dass die Bodensee-Anrainerländer zu Beginn der ersten Welle zunächst ähnlich restriktive Maßnahmen ergriffen. Während des Sommers 2020 und auch während der „zweiten Welle“ im Herbst und Winter 2020/2021 blieben die Einschränkungen auf der Schweizer Seite hingegen durchgehend unter dem deutschen und österreichischen Niveau. Dies führte dazu, dass in der internationalen Bodenseeregion ab Sommer 2020 unterschiedliche Regelungsdichten zusammentrafen.

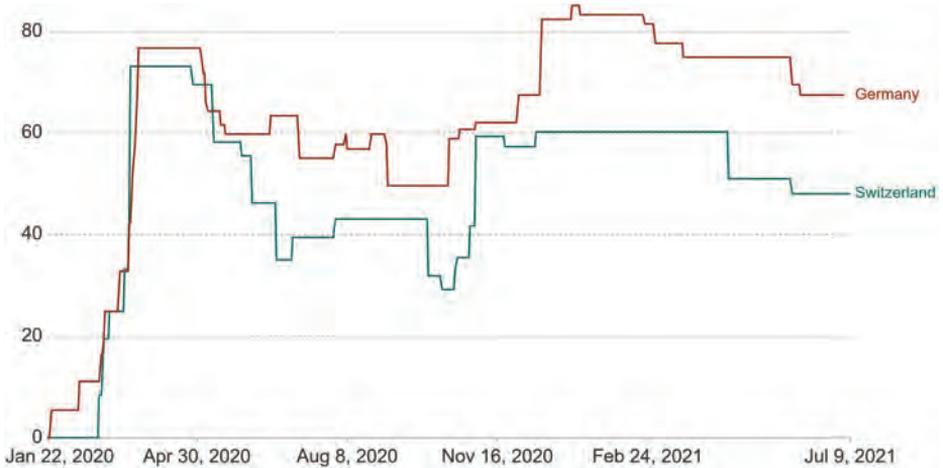


Abbildung 2: COVID-19 Stringency Index für Deutschland und die Schweiz / Quelle: Ritchie/Ortiz-Ospina/ Beltekian et al. (2021)

Ausgehend von den unterschiedlichen Regelungsdichten zwischen den einzelnen Ländern identifizierten Scherer und Zwicker-Schwarm (2021) für den deutsch-schweizerischen Grenzraum die Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Wirkungen (siehe Tabelle 1).

Maßnahmen	Schweiz	Deutschland
Einschränkungen Produktionsbetriebe	Keine Einschränkungen	Keine Einschränkungen
Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs (zu Nachbarstaaten)	03.–06.2020 anschließend offen für Grenzregionen	03.–06.2020 und 11.2020–05.2021 anschließend teils Quarantäne- oder Testpflicht
Einschränkungen bei grenzübergreifenden Dienstleistungen	03.–05.2020 Aussetzung 90-Tage-Regelung ¹	03.–06.2020 Einreise nur in Ausnahmefällen (max. 5 Tage)
Einschränkungen der Verkehrsverbindungen	03.–05.2020 zeitweilige Einstellungen grenzüberschreitender ÖPNV und Fernverkehr	
Ladenschließungen (Non-Food)	03.–05.2020 01.–03.2021	03.–05.2020 12.2020–05.2021
Schließung touristischer Einrichtungen (Hotel, Restaurants, Bergbahnen)	03.–05.2020 sowie 12.2020–04.2021 nur Restaurants	03.–05.2020 sowie 10.2020–06.2021

Tabelle 1: Maßnahmen mit grenzüberschreitenden Wirkungen / Quelle: Scherer und Zwicker-Schwarm 2021

1 Rechtsanspruch auf Erbringung einer Dienstleistung in einem Zeitraum von bis zu 90 Tagen pro Kalenderjahr für Unternehmen aus der EU in der Schweiz gemäß den bilateralen Verträgen.

Die Übersicht zeigt, dass in beiden benachbarten Territorien zwar prinzipiell vergleichbare Maßnahmen getroffen wurde, diese aber nicht immer zeitlich synchronisiert waren und es so gerade im grenzüberschreitenden Kontext zu entsprechenden Verwerfungen kam. Die gleiche Situation lässt sich auch zwischen Deutschland und Österreich bzw. der Schweiz und Österreich feststellen. Moser und Haxhimusa (2021: 47f.) fassen den Einfluß der beschriebenen Maßnahmen auf die wirtschaftlichen Verflechtungen in der Bodenseeregion wie folgt zusammen:

- > „Die *industrielle und gewerbliche Produktion von Gütern* wurde nicht direkt eingeschränkt. Produktionsbetriebe wurden nicht geschlossen. Auch blieb der grenzüberschreitende Güterverkehr während der Coronakrise offen, wurde jedoch aufgrund der zeitweiligen Schließung von Grenzübergängen und Zollabfertigungsstellen deutlich beeinträchtigt.
- > Demgegenüber wurde der *grenzüberschreitende Personenverkehr* stark eingeschränkt. So war die Grenze zwischen Deutschland und der Schweiz vom 16.03. bis 15.06.2020 grundsätzlich für den Personenverkehr gesperrt. Dies war gerade im deutsch-schweizerischen Grenzraum angesichts der vielen familiären und persönlichen Beziehungen mit vielen Härten verbunden.
- > Für *Grenzgänger* blieb die Grenze frei passierbar, jedoch waren durch die Schließung der kleineren Grenzübergänge und den Unterbruch einzelner Bahnverbindungen Arbeitswege deutlich länger. Grenzübergreifende Dienstleistungen von der EU in die Schweiz waren zeitweise nicht möglich – Ausnahmen bestanden für Arbeiten für systemrelevante Betriebe in der Schweiz.
- > In allen Ländern am Bodensee mussten die *Einzelhandelsbetriebe des nicht täglichen Bedarfs* schließen. Die Möglichkeit des sonst alltäglichen Einkaufens im nahen Nachbarland war infolge der Kombination von Ladenschließungen und Einschränkungen des Personenverkehrs in der gesamten Zeit stark eingeschränkt.
- > *Touristische Einrichtungen* (Hotels, Restaurants, Bergbahnen) wurden während der „ersten Welle“ weitgehend zeitgleich geschlossen und Mitte Mai 2020 wieder geöffnet. Demgegenüber zeigten sich während der Wintersaison 2020/21 deutliche Unterschiede. Die Schweiz ist das einzige Land im Alpenraum, das sowohl Bergbahnen als auch Hotels mit Schutzkonzepten geöffnet ließ – einzig Restaurants wurden geschlossen.“

Die jeweiligen nationalen Vorgaben und dabei vor allem das Management an der Grenze führten in der ersten Phase der Pandemie dazu, dass der grenzüberschreitende Austausch quasi zum Erliegen kam. Exemplarisch zeigt sich dies am fast vollständigen Erliegen des grenzüberschreitenden PKW-Verkehrs, wie in Abbildung 3 für die beiden Grenzübergänge Kreuzlingen und Thayngen zwischen Deutschland und der Schweiz dargestellt. Hier spiegeln sich ganz klar die verschiedenen Restriktionen wider, aufgrund derer sich auch nach Öffnung der Grenzen das Niveau nicht wieder auf dem Vor-Krisen-Level eingependelt hat.

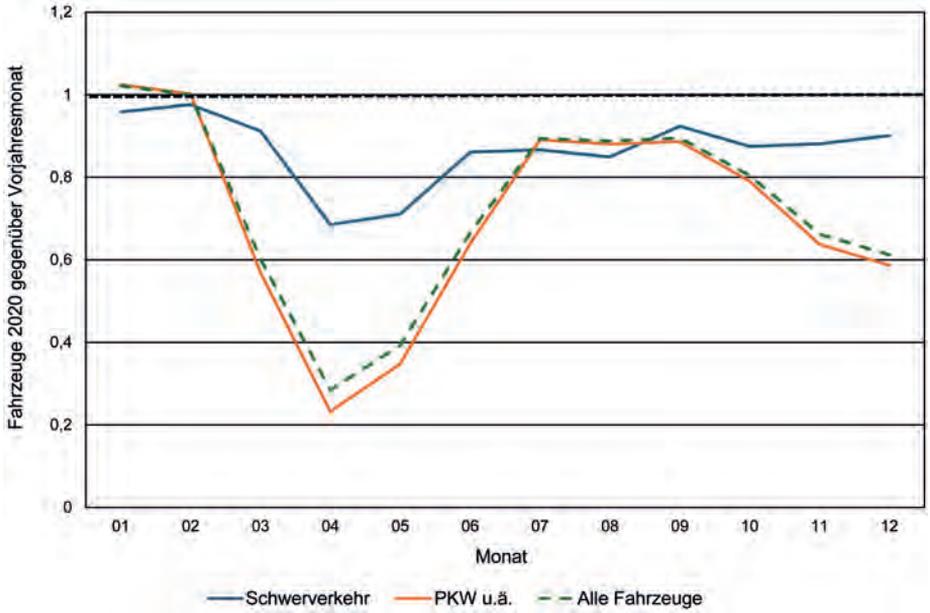
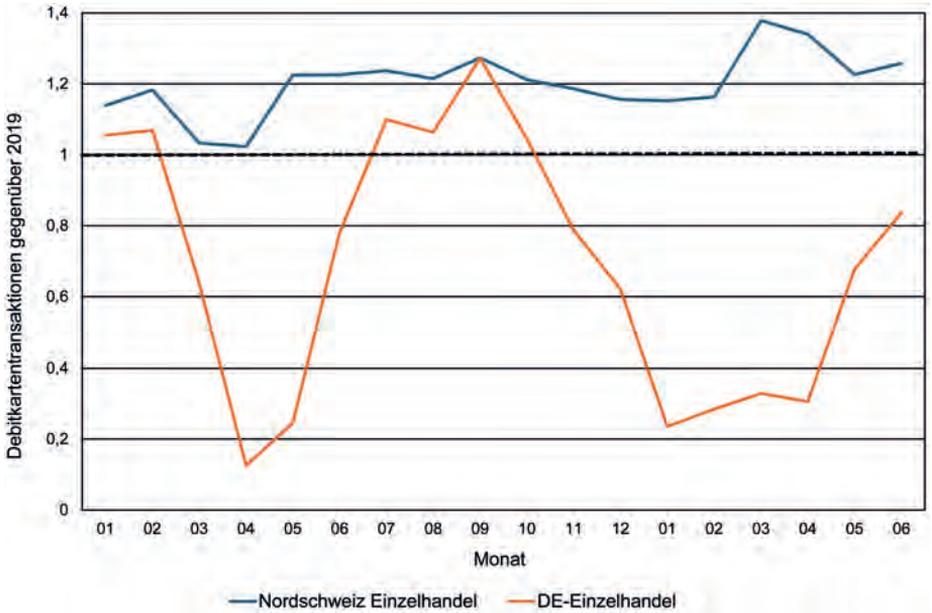


Abbildung 3: Straßenverkehr an den Grenzübergängen Kreuzlingen und Thayngen 2020 im Vergleich zum Vorjahresmonat / Quelle: Scherer und Zwicker-Schwarm (2021: 7)



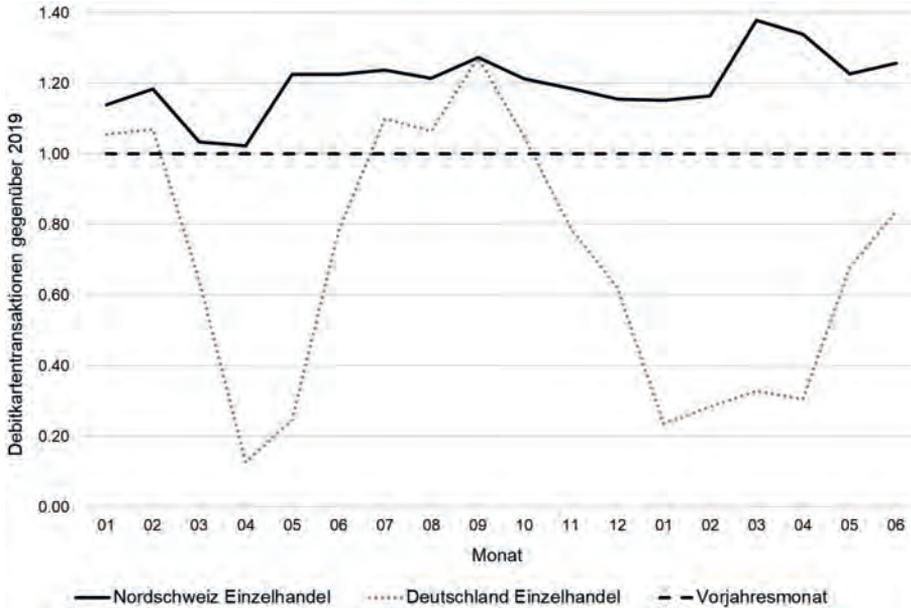


Abbildung 4: Vergleich Transaktionen mit Debitkarten Schweizer Karteninhaber im Einzelhandel in der Nordschweiz und Deutschland 2020/21 im Vergleich zu 2019 / Quelle: Scherer und Zwicker-Schwarm 2021: 49

Wie Abbildung 4 zeigt, müssen es aber nicht ausschließlich die geschlossenen Grenzen sein, die eine grenzüberschreitende Mobilität und den Austausch von Waren und Dienstleistungen verhindern, sondern es können auch andere Restriktionen ähnliche Effekte hervorrufen. Am Beispiel des Ausgabeverhaltens Schweizer Kunden in Deutschland spiegelt sich dies deutlich wider. Haben in der ersten Phase der Pandemiemaßnahmen die „physischen“ Grenzsicherungen das grenzüberschreitende Mobilitätsverhalten beeinflusst, so waren es in der zweiten Phase eher die unterschiedlichen nationalen Restriktionen wie etwa Test- oder Maskenpflichten im Handel und der Gastronomie.

4 Die administrative Bewältigung der Krise – Eine Chronologie

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bodenseeraum ging mit guten Voraussetzungen in den Beginn der Coronapandemie. Über viele Jahre pflegte man eine vertrauensvolle Zusammenarbeit und ein Selbstverständnis von funktional verflochtenen Räumen, zwar geprägt durch unterschiedliche Rechts- und Wirtschaftssysteme mit entsprechenden Hindernissen, aber mit weitgehend offenen Grenzen. Man verfügte über Kooperationsstrukturen in fast allen Handlungsfeldern und hatte bereits grenzüberschreitende Seuchen gemeistert (v. a. Vogelgrippe im Jahr 2006, vgl. IBK 2006, und der Schweinegrippe im Jahr 2009). Corona aber brachte eine neue Dimension der Betroffenheit mit sich, insbesondere durch Nebenwirkungen der national verfügbaren Grenzsicherungen.

Durch die allgemeinen Reisebegrenzungen zu Beginn der Covid-19-Pandemie im März/April 2020 wurden die grenzüberschreitenden Gremien in ihrer Arbeitsfähigkeit stark beeinträchtigt. Auch die IBK musste kurzfristig Sitzungen der Leitungsgremien und Arbeitsgremien absagen oder verschieben.

Allerdings konnten auf Basis der etablierten Netzwerke der Politik und der Fachebene relativ rasch drei neue Wege der Abstimmung eingeschlagen werden (vgl. Schnell/Scherer 2021):

1) Videokonferenzen der IBK-Regierungschefs

Bereits im April 2020 versicherten sich die Länder und Kantone ihre Bereitschaft zur gegenseitigen Hilfe bei Intensivpflegeplätzen, man initiierte eine Erhebung von Mangellagen und Hilfsoptionen im Materialbereich und vereinbarte direkte Kontakte auf Regierungsebene. Die damals vergleichbar harten nationalen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie – inklusive der weitestgehenden Schließung der Grenzen für den Personenverkehr – trug man solidarisch mit. Da es seitens der Bundesbehörden keinerlei Informationen zu den Regelungen im Grenzgebiet gab, erstellte die IBK Übersichten zu den nationalen Regelungen im Grenzraum und kommunizierte sie über die IBK-Website öffentlich. Zudem fungierte die IBK-Geschäftsstelle über einige Wochen als Kontaktstelle für Bürger- und Presseanfragen. Dadurch konnte die mangelhafte Kommunikation nationaler Behörden zur Lage im Grenzraum etwas abgemildert werden.

Bei der Videokonferenz der IBK-Regierungschefs am 12. Mai 2020 wurden die zahlreichen und teils unmenschlichen Härten thematisiert, die durch das völlige Ausblenden der Situation vor Ort bei den nationalen Entscheidungen zum Grenzmanagement entstanden waren. Man sah sich mit Berichten über getrennte Familien und massiven Störungen des kleinen Grenzverkehrs konfrontiert. Von grenzüberschreitenden Bahn- und Buslinien oder Verkehrsverbindungen auf dem gemeinsam genutzten Gewässer Bodensee schien man in den nationalen Entscheidungszentren offenbar noch nicht gehört zu haben.

Die IBK-Regierungschefs beschlossen, dass sich alle Mitglieder bei ihren Bundesstellen für eine gemeinsame Perspektive zur – allenfalls schrittweisen – Grenzöffnung einsetzen sollten. Das Finden einer gemeinsamen Position wurde dadurch erschwert, dass die Landes- und Kantonsregierungen stark in ihre nationalen Abstimmungsmechanismen und logiken eingebunden waren und die großen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg mit teils völlig andersartigen Situationen an ihren Grenzen zu Frankreich oder Tschechien konfrontiert waren. In späteren Videokonferenzen wurde die ebenso schwierige Abstimmung bei der Lockerung der Maßnahmen thematisiert.

2) Videokonferenz zum Grenzraum Schweiz/Baden-Württemberg

Im Frühjahr 2020 initiierte das Staatsministerium Baden-Württemberg eine Videokonferenz der Akteure entlang der deutsch-schweizerischen Grenze. Daran beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter aller Ebenen, von den Landkreisen über die Regierungspräsidien und Ministerien der Länder, über Kantone bis hin zu Botschaften und Bundesstellen. Die Vertreter der IBK konnten zudem Beispiele und Sichtweisen der Nachbarn im östlichen Bodenseeraum (Österreich, Liechtenstein) einbringen. Das

Format fand ab April 2020 während der gesamten Pandemie regelmäßig statt, zunächst wöchentlich, später zwei- oder vierwöchentlich. Gegenstand war das wechselseitige Informieren über das aktuelle Pandemiegeschehen und fachpolitische Konzepte (z. B. Einreisetests, Nachweise, Vorgehen im Schulbetrieb) sowie die Lösungen konkreter Probleme, die aus den Grenzsicherungen resultierten (z. B. bei sozialen Härten oder komplexen grenzüberschreitenden Bus- oder Bahnlinien). Die Abstimmungen in diesem informellen Format trugen dazu bei, dass in der zweiten Phase der Pandemie ab Herbst 2020 in allen Ländern ähnliche Ausnahmestimmungen für den kleinen Grenzverkehr oder bei sozialen Härten eingeführt werden konnten. Das Format wurde ab 2022 in halbjährlichem Turnus beibehalten.

3) Regionaler Pandemieaustausch der Gesundheitsämter

Am regelmäßigen Austausch, initiiert vom Landratsamt Konstanz und mitgetragen von der IBK und ihrer Kommission Gesundheit und Soziales, konnten sich alle Regionen im Raum Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein beteiligen. Im Mittelpunkt standen fachlich-praktische Fragen (z. B. Testkonzepte, Contact Tracing, Vorgehen in Heimen und Schulen, Umsetzungsprobleme von nationalen Maßnahmen, Verfügbarkeit von Personal). Die Frequenz der Treffen wurde dem Pandemiegeschehen flexibel angepasst: zuerst wöchentlich, später zwei- oder vierwöchige Intervalle, ab Mai 2023 mit größeren Zwischenräumen.

Flankierend wurde ab Juli 2020 ein *Share Point* zum Austausch der Statusberichte und Maßnahmen-Konzepte aufgesetzt (zur Relevanz formeller und informeller Kommunikationsformate im deutsch-französischen Grenzraum siehe Gröning-von Thüna 2024 in diesem Band). Zugriff hatten neben den Behörden für Gesundheit und Katastrophenschutz auch die Kontaktstellen für Außenbeziehungen der IBK-Mitglieder sowie die grenzüberschreitenden Sekretariate. Der *Share Point* wurde durch die Katastrophenschutzbehörden betrieben und über das gemeinsame Budget der IBK finanziert. Das Angebot wurde Mitte 2023 eingestellt und kann bei Bedarf und angepasst an neue Situationen wieder rasch eingerichtet werden. Flankierend wurde der Austausch zwischen Oberrheinkonferenz und IBK über Folgemaßnahmen (z. B. Interreg-Projekte) intensiviert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der Bewältigung der Krise auf die bestehenden Strukturen der grenzüberschreitenden Kooperation und auf stabile persönliche Beziehungsnetzwerke zurückgegriffen werden konnte. Die Wirkungsfähigkeit der Kooperation war allerdings begrenzt, da relevante Entscheidungen für die Grenzregion auf der nationalstaatlichen Ebene getroffen wurden und dabei die regionale Ebene wenig bis gar nicht eingebunden war. Aus diesem Grund wiederum begann die grenzüberschreitende Kooperation der Länder und Kantone relativ rasch damit, nationale Akteure in ihre Abstimmung einzubinden. Ebenso wurde die kommunale Ebene beteiligt, da sich zahlreiche negative Nebenwirkungen der Grenzsicherungen lokal manifestierten. Die Notwendigkeit einer ebenenübergreifenden Abstimmung wurde auch auf politischer Ebene erkannt. Die IBK brachte in einem außenpolitischen Arbeitsgespräch am 16. Juni 2020 in Kreuzlingen anlässlich der Wiederöffnung der Grenzen gegenüber den nationalen Außenministerien den Wunsch zum Ausdruck, dass ein Austausch zwischen den vier Staaten auf Arbeitsebene zur Lösung konkreter Probleme institutionalisiert werden sollte, um die grenzregionale Kooperation zu optimieren.

5 Gewonnene Erkenntnisse aus der grenzüberschreitenden Bewältigung der Krise

Die Erfahrungen während der Pandemie zeigen insgesamt eine gute Zusammenarbeit auf operativer Ebene, u. a. mit der Vernetzung der Systempartner (z. B. abgestimmtes Kontaktpersonen-Management, Videokonferenzen) und dem Informationsaustausch (z. B. Share Point). Aufgrund fehlender Kompetenzen konnte die regionale Ebene jedoch die im jeweiligen nationalen Setting gemeinsam getragenen Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung nicht in Richtung einer besseren grenzüberschreitenden Abstimmung beeinflussen.

Gemäß Kompetenzverteilung lag und liegt die Zuständigkeit für viele Fragen auf den nationalen Ebenen. Die determinierende und rahmengebende Rolle der nationalen Ebene für die grenzregionale Zusammenarbeit wird im Rahmen der cross-border Governance-Literatur grundsätzlich diskutiert (vgl. Chilla 2023, Böhm 2023, Ruffi/Richard/Feliu et al. 2020). Im Zuge der Pandemie jedoch wurde in der Bodenseeregion noch einmal deutlicher – vergleichbar zu anderen Grenzregionen und ihren regionalen Kooperationen (Böhm 2023, Klatt 2020; Ulrich/Cyrus/Pilhofer 2020, Medeiros/Ramiréz/Ocskay et al. 2020) –, dass ausschlaggebende Maßnahmen national entschieden wurden und Belange der Grenzregionen dabei wenig bis keine Berücksichtigung fanden. Zugleich wurde offensichtlich, dass auf Bundesebene Bewusstsein für die besonderen Fallkonstellationen in der Grenzregion und Wissen über die konkreten Gegebenheiten vor Ort wie auch über mögliche Folgen der Grenzschließungen fehlte.

Aus diesen Erkenntnissen heraus wurden von der IBK die im Folgenden dargestellten Anpassungen der Kooperationsstruktur in Angriff genommen: das Optimieren der Kooperation über die politischen Ebenen hinweg, das Bereithalten nützlicher informeller Kanäle sowie das Verbessern der Krisenkooperation und kommunikation.

5.1 Optimierung der ebenenübergreifenden Kooperation

Als Ergänzung der bisherigen Kooperationsstrukturen verankerte die IBK in ihrer Strategie 2023–2027 (IBK 2022) die Absicht, eine institutionalisierte Plattform für den Austausch auf der nationalstaatlichen Ebene zwischen den vier Staaten D-A-CH-FL unter Einbezug der Länder und Kantone der IBK zu etablieren. Eine derartige Plattform bestand bislang nicht.

Bei einem ersten Pilottreffen für eine solche „Regierungskommission Bodensee“ am 5. Mai 2022 in St. Gallen wurde unter Anwesenheit des Schweizer Bundespräsidenten und Außenministers Ignazio Cassis sowie von Diplomaten und leitenden Beamten der auswärtigen Ämter und Regierungsmitglieder der IBK eruiert, ob und wie eine solche Kommission aufgesetzt werden könnte. Seitens des Auswärtigen Amtes Deutschlands wurde Interesse signalisiert, aber zugleich hinterfragt, ob eine zusätzlich einzurichtende Plattform entsprechenden Nutzen generieren kann. Um zu zeigen, dass ein ebenenübergreifendes Format nicht nur aufgrund einer einmaligen Pandemiesituation eingerichtet werden soll, wurde eine Pilotphase bis Ende 2023 vereinbart. Der konkrete Mehrwert einer ebenenübergreifenden Vierländer-Plattform sollte anhand von

Hindernissen und ungelösten Problemen im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr (SPV) aufgezeigt werden. Die Vorgabe der IBK war es, dass sich eine solche Plattform ausschließlich mit regionalen Problemstellungen befassen soll, die zugleich mehrere Staaten betreffen und deren Lösung nicht allein in der Hand der Länder und Kantone liegt, sondern für die auch Lösungsbeiträge der Bundesebene erforderlich sind. Denn letztendlich hängen auch grenzüberschreitende Lösungen an der innerstaatlichen Kompetenzverteilung und müssen entsprechende Multi-Level-Verflechtungen und Zuständigkeiten berücksichtigen (vgl. Chilla 2023).

Vorbereitend zeigte die IBK mit einer Kompetenzmatrix auf, wie der grenzüberschreitende SPV im funktionalen Bodenseeraum organisiert ist und wer welche Planungs- und Vollzugsaufgaben übernimmt und welche grenzüberschreitenden Abstimmungsgremien es bereits gibt (IBK 2023a). Als Anliegen wurde formuliert, die Arbeit bestehender Lenkungsausschüsse zur Umsetzung zwischenstaatlicher bi- und trilateraler Vereinbarungen² besser abzustimmen und dabei auch die grenzregional definierten Angebotsziele für den SPV zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse der Pilotphase wurden bei einem zweiten Pilottreffen am 2. Dezember 2023 in München besprochen. Dabei wurden von der IBK auch Vorschläge gemacht, wie eine solche Plattform flexibel und schlank mit geringer Formalisierung als „Terms of Reference“ institutionalisiert werden könnte (IBK 2023b). Die Vorbehalte auf Bundesebene, insbesondere der deutschen und österreichischen Seite, konnten jedoch noch nicht ausgeräumt werden, sodass bis heute kein konkretes Ergebnis für eine institutionelle Optimierung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit verkündet werden konnte.

5.2 Aufrechterhaltung der informellen Kanäle

Die während der Pandemie etablierten informellen Abstimmungsplattformen werden von allen Beteiligten grundsätzlich als sinnvoll und nützlich beurteilt, auch wenn sie nicht den Charakter eines grenzüberschreitenden Krisenstabs hatten. Aktuell besteht bei den Ländern und Kantonen die Überzeugung, dass diese Plattformen auf „Stand-by“ gehalten werden sollen, um sie bei Bedarf flexibel wieder hochzufahren. Allerdings ist derzeit nicht abzusehen, ob und wie Bedingungen oder Abläufe für ein solches Wiederhochfahren in irgendeiner Form festgehalten oder institutionalisiert werden. Hier fehlt es bislang noch an der Bereitstellung der dafür notwendigen Kapazitäten und Ressourcen auch auf nationaler Ebene.

5.3 Verbesserung der Krisenkooperation und -kommunikation

Bislang nicht vorgesehen ist die Erarbeitung eines verbindlichen bodenseeweiten Konzepts zur gegenseitigen Hilfe in Krisensituationen – dies vor allem aufgrund der unveränderten, national geregelten Zuständigkeiten. Fortgesetzt wird allerdings der

2 Vertrag von Lugano CH/D 1996, SR 0.742.140.316.69; Entwicklung des Eisenbahnwesens, CH/A 2003, SR 0.742.140.316.33; A/CH/FL 2007, SR 0.742.140.316.34.

grenzüberschreitende Koordinationsprozess bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, der in Pandemiezeiten zur rascheren Kontaktaufnahme, zum Aufbau des Share Point oder zu bilateralen Austauschen und Hilfen genutzt werden konnte. Im Mittelpunkt des Koordinationsprozesses steht der Dreiklang von Informieren, Koordinieren und gegenseitigem Helfen (IBK 2020: 4). Ein wesentlicher Bestandteil dabei sind grenzüberschreitende Übungen, die als aufeinander aufbauende Sequenz aus Stabsübung, Stabsrahmenübung und Volltruppenübung jeweils mit dem gleichen Szenario durchgeführt werden (zum grenzüberschreitenden Katastrophenschutz in der Region SaarLorLux siehe Schäfer 2024 in diesem Band).

Da vor allem zu Beginn der Pandemie eine eigentliche Krisenkommunikation auf grenzüberschreitender Ebene praktisch nicht stattfand, wird dieser Aspekt im Rahmen des Kommunikationskonzepts der IBK vertieft. Dabei wird ausschließlich Bezug auf die Zuständigkeiten der Mitgliedsländer und Kantone genommen. Zu beachten ist der hohe Grad an Autonomie der beteiligten Länder und Kantone, der dazu führt, dass Aussagen für die gesamte Bodenseeregion stets das Einverständnis aller IBK-Mitglieder erfordern.

6 Anforderungen für krisenfeste Strukturen der Cross-Border-Cooperation CBC

Aus den Erfahrungen der internationalen Bodenseeregion in der Covid-19-Pandemie und den daraus entstandenen Optimierungen der grenzüberschreitenden Institutionen und Zusammenarbeitsprozesse auf der einen Seite und den wissenschaftlichen Diskussionen zur regionalen Resilienz auf der anderen Seite lassen sich eine Reihe von Anforderungen für eine krisenbearbeitungsfähige Struktur der CBC ableiten. Diese beziehen sich auf die Sicherstellung der Kommunikation über die Grenzen hinweg, auf die Flexibilität und Agilität der institutionellen Zusammenarbeit in einem Multi-Level-Governance-System (siehe mit Bezug auf die Region SaarLorLux auch Dittel und Weber in diesem Band) und auf die grenzüberschreitende Verfügbarkeit von Wissen und Daten im Alltag und im Krisenfall (siehe hierzu auch Duvernet 2024 in diesem Band).

6.1 Grenzüberschreitende Kommunikation als Grundlage der Krisenbewältigung

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit lebt vom Austausch, sowohl materiell von Personen oder Gütern als auch immateriell von Wissen und Informationen. Intensität und Dichte der Austausch- und Kommunikationsbeziehungen werden als Gradmesser für die Resilienz der Zusammenarbeit eingestuft (Kurowska-Pysz/Medeiros/Böhm 2024; Laine 2021). Im Krisenfall ist die Gewährleistung einer funktionierenden Kommunikation über die Grenzen hinweg Basis für jede erfolgreiche grenzüberschreitende Kooperation. Dabei kommt den formellen Kommunikationswegen die gleiche Bedeutung zu wie den informellen (sogenannter kleiner Dienstweg). Auf der formellen Ebene bedarf es verbindlicher Absprachen, wie im Krisenfall die Kommunikationswege organisiert und vor allem gesichert werden können. Wichtig ist dabei die Fest-

legung von Verantwortlichkeiten für diese Organisation und die Einbindung der verantwortlichen Institutionen auf den verschiedenen Staatsebenen. Notwendig sind „Blaupausen“ für die entsprechende Ausgestaltung der formellen Kommunikationswege. Auf der informellen Ebene muss unabhängig von konkreten Krisen der kontinuierliche Austausch von Entscheidungsträgern über die Grenzen hinweg gesichert werden. Hilfreich hierfür sind Verbindungen der regionalen grenzüberschreitend tätigen Politikerinnen und Politiker auch zur nationalen und kommunalen Ebene. Dazu bedarf es entsprechender Foren für Austausch und Zusammenarbeit über Sektoren, politische Ebenen und Landesgrenzen hinaus, die zuerst geschaffen und anschließend kontinuierlich „bespielt“ werden.

6.2 Aufbau von flexiblen Multi-Level-Governance-Strukturen für die Kooperation in Krisensituationen

Grenzüberschreitende Kommunikation braucht gerade bei den formellen Kommunikationswegen verbindliche Strukturen, Zuständigkeiten und klare Prozesse. Hierfür müssen außerhalb von Krisenzeiten die entsprechenden grenzüberschreitenden Strukturen aufgebaut werden. Bislang werden grenzüberschreitende Kooperationen vorwiegend als subnationale Mobilisierung öffentlicher wie nicht öffentlicher Akteure und im Lichte des *New Regionalism* gesehen (Noferini/Berzi/Camonita et al. 2020). Und obwohl oder gerade weil die grenzüberschreitenden Kooperationen eng mit den Diskussionen zur europäischen Integration und der damit einhergehenden *ulti-Level Governance* verbunden sind (Hooghe/Marks, 1996, Hooghe/Marks 2001, Piattoni 2010), sind in den grenzüberschreitenden Strukturen – und dies gilt für einen Großteil der Grenzregionen Europas – die nationalstaatlichen Ebenen nicht oder nur am Rande eingebunden (Noferini/Berzi/Camonita et al. 2020). Vielfach bilden kommunale, regionale oder weitere subnationale Gebietskörperschaften die Institutionen der grenzüberschreitenden Kooperation. Doch innerstaatliche Kompetenzverteilungen und entsprechende Anforderungen zur Integration unterschiedlicher Ebenen in die Zusammenarbeit verstärken sich durch die Zusammenarbeit über die Grenze weiter. Letztendlich muss der *Multi-Level Mismatch* (Chilla/Evrard/Schulz 2012), das heißt die unterschiedliche Kompetenzverteilung im Nachbarstaat, durch die Kooperationsstruktur ebenfalls bestmöglich abgedeckt werden. Je nach Fragestellung und thematischer Ausrichtung sollen die entsprechenden Entscheidungsträger eingebunden sein. Krisenfeste Strukturen brauchen zwingend Multi-Level-Governance-Strukturen, bei denen Akteure von der kommunalen Ebene über die regionale und die subnationale Ebene bis zur nationalstaatlichen Ebene integriert werden (können). Wichtig sind hier hohe Flexibilität und Agilität, da je nach Krisensituation und zu bearbeitendem Themenbereich unterschiedliche (fachliche) Zuständigkeiten in den einzelnen Grenzräumen und Ländern bestehen können. Die neu zu schaffenden grenzüberschreitenden Strukturen müssen darum so offen sein, unterschiedliche Akteure aus unterschiedlichen Fachrichtungen einzubinden. Eine (rechtliche) Formalisierung dieser grenzüberschreitenden Multi-Level-Governance-Strukturen muss dabei nicht zwingend erfolgen. Gleichwohl braucht es eine gemeinsame Basis für die Ausgestaltung der Kooperationsprozesse auch im Krisenfall.

6.3 Grenzüberschreitende Bereitstellung von Wissen und Daten

Jede Form von Kommunikation im Krisenfall ist auf eine umfassende Kenntnis der Situation im gesamten Grenzraum angewiesen. Dazu gehört das Wissen über die eigene Situation und über die Situation des „Nachbarn“. Grundlage dafür sind die entsprechende Bereitstellung von Wissen und von Daten über die Grenzen hinweg und der entsprechende Datenaustausch. Im Zusammenhang mit resilienter Regionalentwicklung weist Boschma (2015) auf die zwingende Notwendigkeit hin, über entsprechendes Wissen über die Krisensituation vollumfänglich und aktuell zu verfügen. Dafür bedarf es Austauschstrukturen für Wissen und Daten, die unabhängig von spezifischen Krisensituationen aufgebaut werden müssen. Wichtig erscheint dabei, ein einheitliches Verständnis der Kompetenzverteilung zwischen den unterschiedlichen Ländern und staatspolitischen Ebenen zu erreichen. Da sich diese Kompetenzverteilungen je nach Politikbereich teils stark unterscheiden, sind vertiefte Analysen und die Auseinandersetzung über die Kompetenzverteilung wichtige Wissensgrundlagen für die weitere Bearbeitung auf Ebene der Grenzregion oder auf nationaler bzw. zwischenstaatlicher Ebene. Hier zeigt sich nochmals das grundlegende Problem grenzüberschreitender Kooperationsstrukturen mit ihren jeweils unterschiedlichen nationalen Kompetenzverteilungen. Ohne entsprechende Mehrebenen-Verflechtungen, auch bei der Datenbereitstellung, kann ein bedarfsorientierter Wissens- und Informationsaustausch im Krisenfall nicht funktionieren.

Die Schaffung von krisenfesten Strukturen darf dabei nicht erst bei absehbaren Krisen erfolgen, sondern es ist laufend zu überprüfen, ob die Strukturen einer grenzregionalen Zusammenarbeit in der Lage sind, die oben genannten Anforderungen zu erfüllen. Wenn dies nicht der Fall ist, sind entsprechende Anpassungen notwendig. Diese müssen nicht zwingend formeller Art sein oder auf rechtlichen Vereinbarungen basieren. Entscheidende Bedeutung kommt auch nicht dem reinen Vorliegen von spezifischen Strukturen und rechtlichen Vereinbarungen zur Krisenkooperation zu, sondern der Art und Weise, wie diese gelebt werden und wie die persönlichen Verbindungen zwischen den Entscheidungsakteuren spielen. Entscheidend ist einmal mehr der Faktor Mensch.

7 Fazit und Ausblick

Mit Blick auf die Zukunft kann festgestellt werden, dass die internationale Bodenseeregion noch ein gutes Stück auf dem Weg zu einer besseren Krisenbewältigungsfähigkeit zu gehen hat. Insbesondere müssen die Kooperationsgremien weiter am Schnittstellenmanagement zwischen den Handlungsebenen (lokal, regional, national; hierzu auch Guillemain und Guilmet-Fuchs 2024 in diesem Band) arbeiten. Solange es keine flexiblen Multi-Level-Governance-Strukturen gibt, in denen sich regionale und nationale Ebene systematisch austauschen können, muss die regionale Ebene jeweils themen- oder projektspezifische Zugänge finden, um grenzüberschreitende Problemlagen oder Krisen, bei denen sie ohne die nationale Ebene nicht weiterkommt, einer kooperativen Bearbeitung und Lösungsfindung mit allen beteiligten Ebenen zuzuführen. Das ist mühsam und kompliziert – und wohl nur für wenige Zukunftsthemen von

herausragender Bedeutung machbar. Denn: Für jedes Thema gilt es, entsprechende Wissens- und Datengrundlagen aufzuarbeiten, damit die wesentlichen Akteure identifiziert werden können und mit diesen ausgehandelt werden kann, welche Lösungen angestrebt werden und welche Aufgaben dafür auf welcher Ebene (lokal, regional, national) federführend bearbeitet werden müssen. Für alle Grenzregionen ergibt sich daraus eine Daueraufgabe für regionale wie für nationale Stellen, sich laufend an der grenzüberschreitenden Kommunikation zu beteiligen, um bei Bedarf in einen angemessenen Kooperationsmodus schalten zu können.

Literatur

- Böhm, H. (2023): Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. In: *Journal of Borderlands Studies* 38 (3), 487-506.
- Böhm, H.; Boháč, A.; Novotný, L.; Drápela, E.; Wojciech, O. (2023): Resilience of Cross-border Cooperation in the Neisse-Nisa-Nysa Euroregion after the Pandemic: Bouncing In-between In: *Journal of Borderlands Studies*.
- Boschma, R. (2015): Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience. In: *Regional Studies* 49 (5), 733-751.
- Chilla, T.; Evrard, E.; Schulz, C. (2012): On the Territoriality of Cross-Border Cooperation. „Institutional Mapping“ in a Multi-Level Context. In: *European Planning Studies* 20 (6), 961-980.
- Chilla, T. (2023): The domestic dimension of cross-border governance: Patterns of coordination and co-operation. In: *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* 81 (2): 140-153.
- Derungs, C.; Moser, P.; Haxhimusa, A.; Scherer, R.; Zwicker-Schwarm, D. (2021): Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst. St. Gallen/Chur.
- Hooghe, L.; Marks, G. (1996): Europe with the regions: Channels of regional representation in the European Union. In: *The Journal of Federalism* 26 (1), 73-92.
- Hooghe, L.; Marks, G. (2001): Types of Multi-Level Governance. In: *European Integration online Papers* 5 (11), 1-24.
- IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (Hrsg.) (2006): Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Aviäre Influenza. Mai 2006.
- IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (Hrsg.) (2020): Grenzüberschreitender Koordinationsprozess bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen. Mai 2020.
- IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (Hrsg.) (2022): IBK-Strategie 2023-2027. Beschluss der IBK-Regierungschefkonferenz, Dezember 2022.
- IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (Hrsg.) (2023a): Zuständigkeiten im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr im funktionalen Raum Bodensee. Dezember 2023.
- IBK – Internationale Bodensee-Konferenz (Hrsg.) (2023b): Zweites Pilottreffen Regierungskommission Bodensee: Weiteres Vorgehen, Dezember 2023.
- Klatt, M. (2020): What has Happened to our Cross-Border Regions? Corona, Unfamiliarity and Transnational Borderlands Activism in the Danish-German Border Region. In: *Borders in Perspective* 4, 43-47.
- Kurowska-Pysz, J.; Medeiros, E.; Böhm, H. (2024): Managing Cross-Border Projects Towards More Resilient Cooperation in Borderlands. The Post-Pandemic Perspective. Berlin.
- Laine, J. P. (2021): Epilogue: Borderland resilience: thriving in adversity? In *Borderlands Resilience*, 182-192.
- Medeiros, E.; Ramiréz, M. G.; Ocskay, G.; Peyrony, G. (2020): Covidfencing Effects on Cross-Border Deterritorialism: The Case of Europe. In: *European Planning Studies* 29 (5), 962-982.
- Moser, P., Haxhimusa, A. (2021): Die Auswirkungen der Coronapandemie auf die grenzüberschreitenden Verflechtungen. In: Derungs, C.; Moser, P.; Haxhimusa, A.; Scherer, R.; Zwicker-Schwarm, D. (Hrsg.): *Die Ostschweiz und ihre Nachbarn – wie Corona die grenzüberschreitenden Verflechtungen beeinflusst*. St. Gallen/Chur, 45-63.
- Niederstätter, A., Schweizer, R. J. (2005): Euregio Bodensee. In: Eisinger, A., Schneider, M. (Hrsg.): *Stadt-Land Schweiz*. Birkhäuser Basel.
https://doi.org/10.1007/3-7643-7660-0_8
- Noferini, A.; Berzi, M.; Camonita, F.; Durà, A. (2020): Cross-border cooperation in the EU: Euro-regions amid multilevel governance and re-territorialization. In: *European Planning Studies* 28 (1), 35-56.

- Piattoni, S. (2010): The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges. Oxford.
- Ratti, R. (1993): Spatial and Economic Effects of Frontiers: Overview of Traditional and New Approaches and Theories of Border Area Development. In: Ratti, R., Reichmann, S. (Hrsg.). Theory and Practice of Transborder Cooperation. Basel, 23-54.
- Ritchie, H.; Ortiz-Ospina, E.; Beltekian, D.; Mathieu, E.; Hasell, J.; Macdonald, B.; Giattino, C.; Appel, C.; Rodes-Guirao, L., Roser, M. (2021): COVID-19: Stringency Index. <http://www.our-worldindata.org/covi-stringency-index> (13.07.2021).
- Ruff, J. V.; Richard, Y.; Feliu, J.; Berzi, M. (2020): Editorial: Peripheral Borders, Soft and Hard Rebordering in Europe. In: *Belgeo* 2020 (2), 1-9.
- Scherer, R. (2017): Eine Grenzregion als Wachstumsregion – was man von den Governance-Strukturen der Bodenseeregion lernen kann. In: Heintel, M.; Musil, R.; Weixlbaumer, N. (Hrsg.): Grenzen – Theoretische, konzeptionelle und praxisbezogene Fragestellungen zu Grenzen und deren Überschreitungen. Wiesbaden, 237-255.
- Scherer, R.; Zumbusch, K. (2023): Industriestandort Bodensee: Auf dem Weg in eine erfolgreiche Zukunft. Studie in Zusammenarbeit mit Wirtschafts-Standort Vorarlberg GmbH. Dornbirn.
- Scherer, R.; Zwicker-Schwarm, D. (2021): Die Auswirkungen der Coronapandemie auf die (wirtschaftlichen) Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums. IMP-HSG/IHK Hochrhein-Bodensee, IMP-HSG/IHK Hochrhein-Bodensee. St. Gallen/Schopfheim.
- Scherer, R.; Zwicker-Schwarm, D. (2023): Die wirtschaftlichen Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums. IMP-HSG/IHK Hochrhein-Bodensee, St. Gallen/Schopfheim.
- Schnell, K.-D.; Scherer, R. (2021): Die Wertschätzung für die europäische Integration ist gestiegen – Grenzschießungen in der Bodenseeregion. In: *IzR Informationen zur Raumentwicklung* 48 (2), 68-72.
- Ulrich, P. (2020): Territorial Cooperation, Supraregionalist Institution-Building and National Boundaries: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at the Eastern and Western German Borders. In: *European Planning Studies* 28 (1), 57-80.
- Ulrich, P.; Cyrus, N.; Pilhofer, A. (Hrsg.) (2020): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Viadrina. = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8.

Autoren

Roland Scherer (*1965), *Regionalwissenschaftler, studierte Politik- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Konstanz und promovierte in Staatswissenschaften an der Universität St. Gallen. Er ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) und Leiter des dortigen Forschungszentrums Regionalwissenschaften sowie wissenschaftlicher Leiter von DenkRaumBodensee, dem wissenschaftlichen Think Tank für die Bodenseeregion.*

Klaus-Dieter Schnell (*1964), *Politikwissenschaftler und Raumplaner, erwarb Abschlüsse in Politikwissenschaft und Psychologie an der Universität Konstanz sowie Raumplanung an der ETH Zürich. Nach langjähriger Forschungs- und Beratungstätigkeit an der Universität St. Gallen sowie als Freiberufler ist er seit 2007 Geschäftsführer der Internationalen Bodensee-Konferenz (IBK) und Leiter der IBK-Geschäftsstelle in Konstanz.*

Petra Schelkmann

ZUR KRISENFESTIGKEIT GRENZÜBERSCHREITENDER VERFLECHTUNGSRÄUME: IMPULSE FÜR GRENZÜBERSCHREITENDE FUNKTIONALE RÄUME AM BEISPIEL DES OBEREN MOSELTALS – EIN BEITRAG AUS DER PRAXIS

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Das EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum: von der Idee zur Umsetzung
 - 2.1 Entstehungsgeschichte
 - 2.1.1 Erste Vorarbeiten im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung“
 - 2.1.2 Die EOM-Hauptstudie 2016–2018
 - 2.2 Umsetzung
 - 2.2.1 Einordnung des Prozesses in übergeordnete Leitbilder und Diskurse
 - 2.2.2 Einrichtung eines grenzüberschreitenden EOM-Regionalmanagements und inhaltliche Priorisierung
 - 2.2.3 Impulse für das EOM-Regionalmanagement durch förderpolitische Anreize
 - 3 Ausblick: Impulse aus der Covid-19-Pandemie für das EOM
- Literatur

Kurzfassung

Die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume im Sinne des folgenden Beitrages bezieht sich auf die Fähigkeit von Räumen, flexibel auf Veränderungsprozesse und neue Herausforderungen reagieren zu können und ihre Lernfähigkeit zielgerichtet auf ihre Widerstands- und Anpassungsfähigkeit auszurichten. „Krisenfestigkeit“ wird dabei mit „Resilienz“ und „Zukunftsfähigkeit“ im Bereich der räumlichen Entwicklung gleichgesetzt. Der Artikel legt den Schwerpunkt auf den Aufbau geeigneter Organisations- und Akteursstrukturen im deutsch-luxemburgischen Grenzraum der Obermosel vor und insbesondere während der Covid-19-Pandemie. Das Praxisbeispiel des „Entwicklungskonzeptes Oberes Moseltal“ (EOM) veranschaulicht die Bedeutung einer langjährigen strukturierten Zusammenarbeit regionaler Akteure für die Zukunftsfähigkeit des Grenzraumes. Maßgeblich verantwortlich dafür, dass das EOM in den Zeiten der Pandemie in die Umsetzung gebracht werden konnte, war die politisch getragene Entscheidung, ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement einzurichten. Im Folgenden werden die Pandemieauswirkungen für den Prozess aus einer Innensicht aufgegriffen. Zudem wird die Zusammenarbeit der Akteure unter dem Aspekt der Krisenfestigkeit beleuchtet.

Schlüsselwörter

Raumordnung – Regionalentwicklung – funktionaler Raum – Governance – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Krisenfestigkeit

Resilience to crises in interlinked areas – Stimuli for cross-border functional areas through European funding: The example of the Upper Moselle Valley – A practical contribution**Abstract**

The resilience of functional cross-border areas in the understanding of the following article refers to the capacities of the areas to react flexibly to change processes and new challenges and to orientate their learning ability towards their resilience and adaptability. “Crisis resistance” is seen in the same way as “resilience” and “sustainability” in the field of spatial development. The article focuses on the development of suitable organisational and stakeholder structures in the German-Luxembourg border region of the Upper Moselle Valley before and especially during the Covid-19 pandemic. The practical example of the “Upper Moselle Valley Development Concept” (EOM) thus illustrates the importance of a long-term structured cooperation between regional stakeholders for the sustainability of the border region. The political decision to set up a cross-border regional management was crucial for the fact that the EOM could be implemented during the pandemic. The following article looks at the impact of the pandemic on the process from an internal perspective and examines the cooperation between the stakeholders in terms of crisis resilience.

Keywords

Spatial planning – regional development – functional area – governance – cross-border cooperation – crisis resilience

1 Einleitung

Das Moseltal ist eine der großen Flusslandschaften Westeuropas mit einem unverwechselbaren Natur- und Kulturerbe. Das Obere Moseltal im deutsch-luxemburgischen Grenzgebiet zwischen Echternach/Irrel und Schengen/Perl im sogenannten Dreiländereck repräsentiert mit seiner historischen Kulturlandschaft die Vielfalt der Großregion¹ (siehe zur Vorstellung der Grenzregion Weber und Dittel 2024 in diesem Band). Dieser Raum steht seit Langem exemplarisch vor der Herausforderung, die seit den 1980er Jahren zunehmende Entwicklungsdynamik mit dem Erhalt der Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Grenzpendler:innen nach Luxemburg prägen den Arbeitsmarkt, und seit den 1980er Jahren ist eine bis heute anhaltende Entwicklungsdynamik zu verzeichnen, die nicht zuletzt Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung und belastung, die Mobilitätsanforderungen, die Mietpreis- und Baulandentwicklung und damit auf die Lebenswirklichkeit der Menschen vor Ort hat. Um diese Herausforderung zu meistern und die grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen zwi-

¹ Großregion Saarland – Lothringen (Grand Est) – Luxemburg – Rheinland-Pfalz – Wallonien – Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens.

schen Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland zu stärken, haben die zuständigen Landesplanungsministerien² in Zusammenarbeit mit den regionalen und kommunalen Akteuren in einem mehrjährigen Prozess das „Entwicklungskonzept Oberes Moseltal“ (EOM) erarbeitet. Grundlage des Prozesses ist das EOM-Leitbild.

Die Umsetzungsstruktur setzt sich aus einem Lenkungsausschuss auf der politischen Ebene, einem Begleitausschuss auf der strategischen Arbeitsebene und dem EOM-Regionalmanagement auf der operationellen Ebene sowie verschiedenen weiteren Formaten zusammen. Mit der Anerkennung als grenzüberschreitender funktionaler Verflechtungsraum einer „bürgernäheren Großregion“ im InterregVIA-Programm „Großregion“ erhielt das EOM mit der europäischen Förderperiode 2021–2027 einen weiteren Entwicklungsimpuls (Kooperationsprogramm Interreg VI A Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg „Großregion“ (2021–2027) 2022: 17 f.).

Startpunkt des gesamten Prozesses war die Erstellung einer Vorstudie im Auftrag der drei Landesplanungen, gefördert im Rahmen der MORO-Initiative Landschaftsnetz Mosel im Zeitraum 2011–2013. Aufgezeigt wurden Methodik, Ziele und Handlungsfelder, die im eigentlichen Prozess der Erstellung des EOM aufgegriffen und vertieft werden sollten (BMM 2013: 43 f.). Auf Basis der Vorstudie und getragen durch verschiedene politische Beschlüsse (u. a. des Gipfels der Großregion, der Fachministerkonferenz „Raumordnung“ der Großregion, gemeinsamer Sitzungen der Ministerräte zwischen Luxemburg, dem Saarland und Rheinland-Pfalz) wurde im Zeitraum 2016 bis 2018 die Hauptstudie, der eigentliche Prozess zur Erstellung des grenzüberschreitenden EOM, auf den Weg gebracht. Herausforderungen und Potenziale der in der Vorstudie definierten Handlungsfelder für eine stärker aufeinander abgestimmte räumliche Entwicklungspolitik für den Raum des Oberen Moseltals wurden näher spezifiziert, Stärken und Schwächen herausgearbeitet (SWOT-Analyse), Tiefe und Handlungsbereiche wurden für eine vertiefende Raumanalyse definiert, und es wurde festgelegt, in welchen Handlungsfeldern ggf. bereits mit Modellvorhaben und projekten begonnen werden kann. Dieser Prozess wurde in einem partizipativen Ansatz erarbeitet und beinhaltete eine konkrete Umsetzungs- und Verstetigungsdimension. Wichtige Bausteine für die Umsetzung war die Frage der Governance und der Sichtbarkeit. Empfohlen wurde u. a., ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement unter Einbindung der kommunalen Ebene zu etablieren, und ein „Impulse setzen“ über Projekte.

Zum damaligen Zeitpunkt (2016–2018) dachte noch niemand an eine Pandemie, wie sie 2020 mit der Covid-19-Pandemie auftrat. Krisenfestigkeit und Handlungsfähigkeit wurden insoweit im Zusammenhang mit der Herausforderung des Klimawandels und der Notwendigkeit resilienter, demografiefester und robuster Raum- und Infrastrukturen diskutiert. Im Vordergrund standen u. a. die Frage einer stärker grenzüberschreitend organisierten und abgestimmten Daseinsvorsorge (zur Sicherung der Daseinsvorsorge während der Pandemie siehe Pfundstein 2024 in diesem Band) und der Aufbau von Governance-Strukturen, um den Grenzraum handlungsfähig aufzustellen. Inwieweit die Pandemie den Prozess beeinflusst hat, bzw. welche Voraussetzungen

2 Die für Raumordnung zuständigen Ministerien waren zum damaligen Zeitpunkt: Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxemburg, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes.

dazu beigetragen haben, den Prozess trotz Pandemie erfolgreich in die Umsetzung zu bringen, und welche Schlussfolgerungen man daraus ziehen kann, wird im Folgenden näher beleuchtet. Zum Schluss gibt der Beitrag einen Ausblick auf die aktuelle Situation. Das EOM ist mit der Anerkennung als grenzüberschreitender funktionaler Raum im InterregVIA-Kooperationsprogramm „Großregion“ 2021–2027 im Jahr 2023 mit einem eigenen Regionalbudget ausgestattet worden und das EOM-Regionalmanagement steht damit bis 2029 auf einer soliden Finanzierungsgrundlage. Damit bestehen gute Chancen, das Thema der Krisenfestigkeit des Grenzraumes auf eine solide und dauerhafte Grundlage zu stellen und weiterzuentwickeln.

2 Das EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum: von der Idee zur Umsetzung

Die bilaterale Kooperation zwischen dem Großherzogtum Luxemburg und Deutschland fügt sich räumlich in die großräumige institutionelle Kooperation der Großregion Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonie-Französische und Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens ein, eine der größten Grenzregionen Europas. In den Gebietskörperschaften, die Teil des EOM-Gebietes sind, leben ca. 350.000 Einwohner:innen³ (vgl. Abbildung 1).

Im Raum der Obermosel bestehen verschiedene institutionalisierte und projektbezogene Kooperationen auf kommunaler Ebene. Zu nennen sind exemplarisch die grenzüberschreitende Kooperation der Lokalen LEADER-Aktionsgruppen (LAGn) „Miselerland“ (Großherzogtum Luxemburg) und „Moselfranken“ (Rheinland-Pfalz) oder verschiedene Projektkooperationen im Rahmen des grenzüberschreitenden InterregA-Programms „Großregion“. Im Folgenden werden die Entstehungsgeschichte und die Rahmenbedingungen der Umsetzung sowie die maßgeblichen Einflussfaktoren für die Prozessverstetigung dargestellt.

2.1 Entstehungsgeschichte

Aufbauend auf den Ergebnissen der von Januar 2009 bis Dezember 2010 laufenden und aus Mitteln des Europäischen Raumbenutzungsnetzwerks ESPON geförderten Metroborderstudie haben die politisch Verantwortlichen der Großregion⁴ die Entwicklung grenzüberschreitender Entwicklungsstrategien im engeren Verflechtungsraum ausdrücklich begrüßt. Die Metroborderstudie kam zum Ergebnis, dass die Großregion in ihrem grenzüberschreitenden Kernraum das Potenzial zur Entwicklung einer „Grenzüberschreitenden polyzentrischen Metropolregion“ (GPMR) hat. Die wichtigsten Erkenntnisse waren u. a., dass die größte Herausforderung darin besteht, den „Multi-Level-Mismatch“, d.h. die asymmetrische Organisation von Kompetenzen auf

3 Gebietskörperschaften des EOM-Gebietes <https://eom-dl.eu/gebietekoerperschaften-des-eom-gebietes/> (03.07.2024).

4 Der Gipfel setzt sich aus den Leitungen der Exekutiven der jeweiligen Teilregionen zusammen und regt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit an. Er wird von den persönlichen Beauftragten und dem Gipfelsekretariat begleitet. Die Arbeitsgruppen stellen die operative Umsetzung der Zusammenarbeit sicher. <https://www.grossregion.net/Institutionen/Der-Gipfel-im-Detail> (03.07.2024).

den verschiedenen politischen Ebenen im Grenzraum zu überwinden, dass unterschiedliche Problemlagen unterschiedliche räumliche Abgrenzungen im Sinne einer „variablen Geometrie“ erfordern, dass die Einbindung der kommunalen Ebene sicherzustellen ist und dass weitere Akteure wie der Privatsektor für die Zusammenarbeit zu aktivieren sind (DATer 2010: 74).

Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM): Übersichtskarte - *carte générale*



Abbildung 1: Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM): Übersichtskarte Projektgebiet /
 Quelle: <https://eom-dl.eu/> (03.07.2024)

In der Erklärung des 12. Gipfels der Großregion vom 24. Januar 2011 wurden die Ergebnisse der Metroborderstudie als Eckpunkte für die Abstimmung einer gemeinsamen Raumordnungsstrategie bekräftigt. Weiter wurde die Bedeutung von grenzüberschreitenden Entwicklungskonzepten im Allgemeinen und für den Raum der Obermosel im Besonderen hervorgehoben: „Die Gipfelmitglieder nehmen zur Kenntnis, dass zur Entwicklung der Großregion hinsichtlich der Wirtschaft, der Lebensqualität, der sozialen Sicherheit, der ökologischen Verträglichkeit und der kulturellen Vielfalt die gemeinsame Erarbeitung grenzüberschreitender, integrierter und multisektoraler Entwicklungsstrategien notwendig ist. Die Gipfelmitglieder begrüßen daher die Absicht, unter Federführung von Rheinland-Pfalz ein Projekt zu initiieren, mit dem die Potenziale zwischen den Oberzentren ermittelt werden sollen und ein gemeinsames grenzübergreifendes Entwicklungskonzept für das Obere Moseltal im Bereich des Dreiländerecks eingeleitet wird“ (Saarländische Präsidentschaft 2011: 11).

2.1.1 Erste Vorarbeiten im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung“

Die Vorstudie zum EOM wurde im Rahmen der MORO-Initiative „Integrierte Flusslandschaftsentwicklung – Landschaftsnetz Mosel“ erstellt. Diese Initiative verfolgte das Ziel, eine integrierte Entwicklung der Flusslandschaft im Fokusraum der „Dreiländermosel“ zu befördern. Das EOM war eines von insgesamt sieben Modellprojekten. Es zeichnete sich durch seinen überörtlichen und überfachlichen Querschnitts-Charakter und einen strategischen Anspruch für die Entwicklung der Region aus. Der Projekttitle lautete „MORO-Projekt 1: Vorstudie zum Grenzüberschreitenden Entwicklungskonzept Oberes Moseltal (EOM) | Projet MORO 1 : Étude préalable sur le concept de développement transfrontalier de la vallée de la Haute Moselle (EOM)“ (BMVBS 2012: 36 f.). Projektträger war das damals für Landesplanung zuständige Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung des Landes Rheinland-Pfalz. Die beabsichtigte Vorbereitung des räumlichen Entwicklungskonzeptes für das Obere Moseltal war einerseits zu sehen als teilregionaler Baustein zur Umsetzung der Ergebnisse aus der „Metroborderstudie“ aus dem Jahr 2010 und unterstützte damit den Prozess zur Entwicklung einer „Grenzüberschreitenden Polyzentrischen Metropolregion“ in der Großregion (Schelkmann 2018: 115–129). Es trug andererseits dem politischen Willen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation und Abstimmung im Grenzraum Rechnung und muss im Kontext weiterer Prozesse auf der Ebene der Großregion wie dem grenzüberschreitenden Mobilitätskonzept (Schéma stratégique de mobilité transfrontalière, SMOT) zwischen Luxemburg und Deutschland (Rheinland-Pfalz und Saarland) und dem in Aufstellung befindlichen grenzüberschreitenden Raumentwicklungskonzept der Großregion gesehen werden.

Die Raumfestlegung für das EOM erfolgte neben verschiedenen inhaltlichen und raumstrukturellen Überlegungen aufgrund administrativer und organisatorischer Überlegungen in gemeinsamer Abstimmung der beteiligten Projektpartner. Vor diesem Hintergrund wurden ein Planungsraum und ein weiter gefasster Untersuchungsraum unterschieden (vgl. Abbildung 2).



Abbildung 2: Karte des Untersuchungs- & Planungsraums des EOM / Quelle: BMM 2013: 7

Für den Planungsraum wurden konkrete Entwicklungsziele und Maßnahmen festgelegt. Das Thema der Krisenfestigkeit spielte indirekt eine Rolle, insofern die Frage des Formalisierungsgrades der zukünftigen Zusammenarbeit und eine bessere grenzüberschreitende Abstimmung im Bereich der formalen und informellen räumlichen Planung im Vordergrund standen.

Die Handlungsfelder, mit denen sich das EOM im weiteren Verlauf schwerpunktmäßig befassen sollte, waren demnach (BMM 2013: 26 f.) Raumordnung & Siedlungsstruktur, Wirtschaft & Energie, Daseinsvorsorge & Mobilität sowie Kulturlandschaft, Naturräume & Naturschutz. Dem Thema des Hochwasserschutzes wurde vor dem Hintergrund, dass das Potenzial zur Hochwasserrückhaltung im Planungsraum als sehr begrenzt bewertet wird, eine besondere Bedeutung zugewiesen (BMM 2013: 41). Als die wesentlichen Schlüsselakteure wurden definiert (BMM 2013: 24 ff.):

- > Administrative Vertreter der Gebietskörperschaften,
- > nachgeordnete Behörden und Institutionen,
- > politische Vertreter der Gebietskörperschaften,
- > Kammern und Verbände der Wirtschaft, zentrale Tourismusorganisationen,
- > zentrale Organisationen der Arbeitnehmervertretung,
- > große Betriebe und Arbeitgeber von zentraler Bedeutung,
- > Verkehrsverbände & Mobilitätsdienstleister von zentraler Bedeutung (DBAG, CFL, CdT),
- > NGOs in den Bereichen Natur- und Umweltschutz sowie Mobilität.

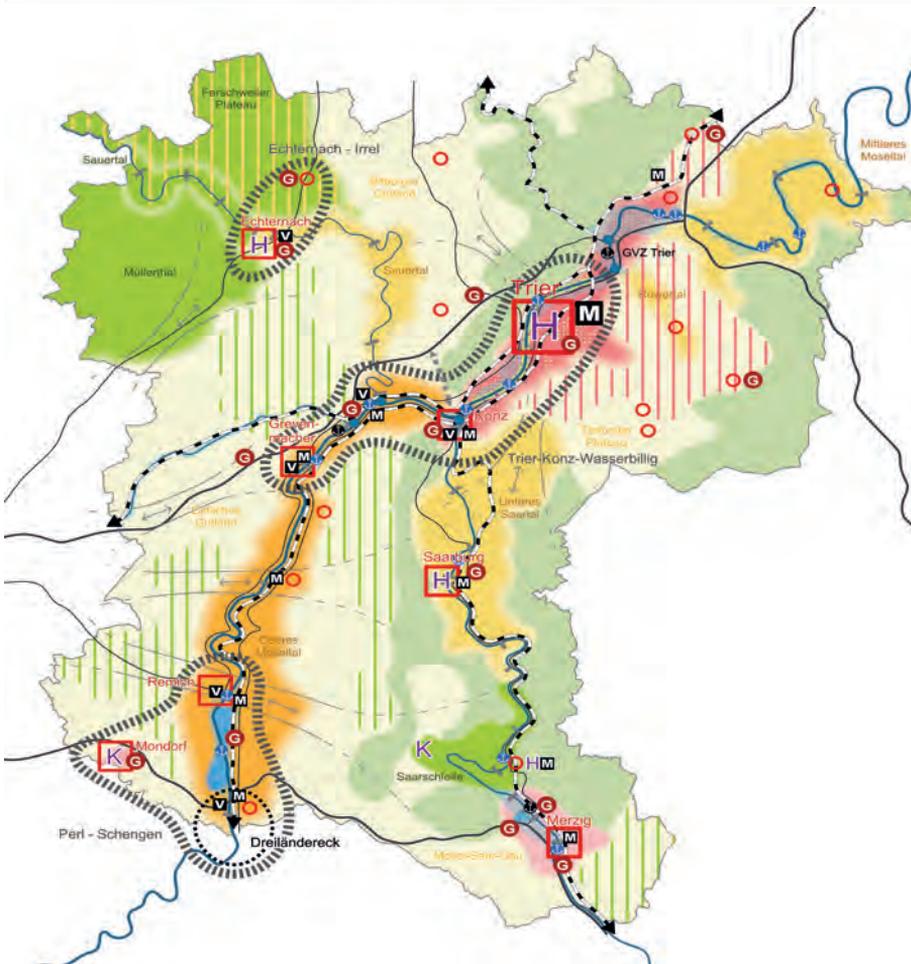
Der EOM-Prozess orientierte sich am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, am Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, am Prinzip der dezentralen Konzentration und kompakten Siedlungsentwicklung sowie am Prinzip der Kooperation und Partizipation (BMM 2013: 25).

2.1.2 Die EOM-Hauptstudie 2016–2018

Die Hauptstudie, bzw. der eigentliche Prozess zum EOM, wurde im Zeitraum 2016–2018 auf den Weg gebracht. Aufbauend auf der Vorstudie lag der Fokus in der Hauptstudie und dem sich anschließenden Aufstellungsprozess neben einer vertiefenden Raumanalyse insbesondere auf der Einbindung der relevanten Stakeholder und dem Aufbau und der Verstetigung grenzüberschreitender Governance-Strukturen. Ziel war es, Strukturen zu etablieren, die dauerhaft eine auf die örtlichen Bedürfnisse abgestimmte grenzüberschreitende räumliche Entwicklung ermöglichen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte robust und gleichermaßen flexibel aufgestellt werden, um auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen adäquat reagieren zu können. Planungssicherheit und Krisenfestigkeit standen im Vordergrund. Hierfür sollten die grenzüberschreitenden funktionalen Verflechtungen herausgearbeitet und das Zusammenspiel der Teilräume gefördert und Potenziale durch eine kohärente Entwicklung besser genutzt werden (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018: 1).

Im Prozess zur Erstellung des räumlichen Leitbildes wurde großer Wert auf eine frühzeitige Einbindung der kommunalen Akteure, der Fachbehörden sowie der relevanten Stakeholder gelegt. Die Ergebnisse der Raumanalyse wurden im Rahmen von drei Themenwerkstätten („Mobilität“, „Natur und Landschaft“ sowie „Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge“) und eines Querschnittsworkshops mit den für die Themenfelder relevanten Akteuren diskutiert und abgestimmt. Im Ergebnis lagen nach Abschluss der Hauptstudie im Jahr 2018 der Ergebnisbericht, der Bericht zur Raumanalyse, das Leitbild sowie Empfehlungen zur Umsetzung inklusive zwölf Projektvorschlägen für die Entwicklung von Impulsprojekten vor.⁵

Leitbild Oberes Moseltal



5 Alle Unterlagen stehen zum Herunterladen unter <https://eom-dl.eu> zur Verfügung.

Welche Governance-Strukturen braucht es, um die Zusammenarbeit zu verstetigen? Dies war eine der prioritären Fragen, auf die das Leitbild samt seinen Leitzielen und Leitvorstellungen eine Antwort geben sollte. Die räumliche Dimension der angestrebten zukünftigen Entwicklung sowie die Heterogenität der Teilräume und ihre spezifischen Funktionalitäten standen dabei im Mittelpunkt. Das Leitbild (vgl. Abbildung 3) gab insoweit Antworten auf die Fragen, wie sich der Raum des Oberen Moseltals in den nächsten Jahren über die Ländergrenzen hinweg entwickeln soll und was die zentralen Herausforderungen und Handlungserfordernisse für eine nachhaltige Raum-



Abbildung 3: Karte des EOM-Leitbildes / Quelle: DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018b: 8–9)

entwicklung sind. Hierfür wurden für verschiedene Teilräume wie das „Urbane Moseltal“ oder das „Obere Moseltal“ spezifische Entwicklungsschwerpunkte mit Leitvorstellungen definiert und es wurden spezifische grenzüberschreitende Verflechtungsräume abgegrenzt. Hinzu kam, dass zum damaligen Zeitpunkt bereits die Fortschreibungen bzw. Neuaufstellungen der jeweiligen nationalen bzw. regionalen Planungsdokumente im Raum standen und der Prozess zur Aufstellung des grenzüberschreitendes Raumentwicklungskonzeptes der Großregion begann. Die Hauptstudie kam zum Ergebnis, dass das EOM parallel verschiedene Wege der Umsetzung beschreiten soll und dabei auf verschiedenen Ebenen ansetzen muss.

Als ein wichtiger Baustein wurde die Integration in die formale Raumordnung und Landes- bzw. Regionalplanung gesehen, d. h. die „planungsrechtliche Einbettung“ (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 4f.). Gleichzeitig wurde empfohlen, mit Projekten „Impulse“ zu setzen und strategische „Impulsprojekte“ *top down* zu definieren und gleichzeitig einen *bottom-up*-Prozess zur Generierung lokaler Projekte anzustoßen. Angeregt wurde u. a. eine Zusammenarbeit mit den örtlichen LEADER-Gruppen. „Mit Projekten Impulse setzen“ – unter diesem Titel wurden zwölf Impulsprojekte identifiziert, die sich über die Kategorien Raum- und Siedlungsentwicklung, Landschaftsentwicklung und Mobilität erstrecken. Eine genaue Übersicht findet sich in der Broschüre zur Umsetzung des EOM (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 8f.).

Bezüglich Governance gibt die Studie eine klare Empfehlung ab, im Grenzraum ein grenzüberschreitendes Regionalmanagement zu etablieren. Konkret angeregt wurde, im Sinne eines „win win“, die lokalen Aktionsgruppen der betroffenen LEADER-Regionen vor Ort einzubinden. Dies erfolgte auch mit vor dem Hintergrund, dass es bereits eine institutionalisierte Zusammenarbeit der luxemburgischen Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) „Miselerland“ und der rheinland-pfälzischen LAG „Moselfranken“ gab. Neben der klassischen Netzwerkarbeit kann diese als zentraler Ansprechpartner fungieren, als gemeinsame Plattform für die verschiedenen Akteure dienen, Kommunikationsaufgaben übernehmen, moderieren und beraten und insbesondere die Umsetzung und Betreuung von Projekten begleiten.

2.2 Umsetzung

Startschuss der Umsetzung war die Auftaktveranstaltung des EOM im September 2018. Hier wurde von den politischen Vertreter:innen der klare Auftrag erteilt, ein grenzüberschreitendes EOM-Regionalmanagement in Kooperation mit der lokalen Ebene einzurichten (DATer – Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire 2018). Das EOM wurde als ein wichtiger Schritt bewertet, um den Herausforderungen des Oberen Moseltals entgegenzutreten sowie aktuelle Entwicklungstrends und den Erhalt der vielfältigen Kulturlandschaft in Einklang zu bringen. Aufgerufen wurde zudem dazu, die günstigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des EOM

zu nutzen. So ständen in fast allen Partnerregionen die Überarbeitung der Landesplanungsdokumente an, und die Vorarbeiten am grenzüberschreitenden Interreg-VIA-Programm „Großregion“ 2021–2027 böten auch Ansatzpunkte für eine Verstärkung und Finanzierung der Umsetzung des EOM. Untermuert wurden die Ergebnisse u. a. mit einem Beschluss des Gemeinsamen Ministerrates des Großherzogtums Luxemburg und des Landes Rheinland-Pfalz vom 5. November 2019.

2.2.1 Einordnung des Prozesses in übergeordnete Leitbilder und Diskurse

Der gesamte Prozess der Vorbereitung und Umsetzung des EOM war eingebettet in die Governance der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Stellen in Rheinland-Pfalz, im Saarland und im Großherzogtum Luxemburg und ist im Kontext der wissenschaftlichen Diskurse zum Konzept des territorialen Zusammenhalts auf europäischer Ebene zu sehen. 2008 wurde mit dem Vertrag von Lissabon die Stärkung des territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union (EU) als dritte Dimension des Zusammenhalts der EU neu eingeführt. Unter luxemburgischer Gipfelpräsidentschaft 2009 auf dem 11. Gipfel der Großregion wurde mit dem Prozess zur Entwicklung einer GPMR versucht, diese Dimension in die Umsetzung zu bringen. Maßgeblich war u. a. die mit dem „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke“ eingeleitete Debatte über die Politik des territorialen Zusammenhalts im Hinblick auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und auf eine nachhaltige Entwicklung der gesamten EU (Europäische Kommission 2008). Im Vordergrund der raumplanerischen Debatte auf Ebene der Großregion stand insoweit die Zielsetzung, die Zusammenarbeit zwischen den Gebieten unter Beteiligung lokaler Akteure im Sinne eines bottom-up-Ansatzes zu fördern, um Umwelt- und Strukturprobleme auf der jeweils geeigneten räumlichen Ebene zu lösen und Synergien zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen. Dies wurde in dem in Kapitel 2.1 dargelegten Metroborderprozess über den Ansatz einer „variablen Geometrie“ für die gesamte Großregion weiter konkretisiert und mit dem EOM in Kooperation mit der kommunalen Ebene in die bilaterale Umsetzung gebracht. Komplementiert bzw. politisch befördert wurde dieser Ansatz mit der „Territorialen Agenda der EU“, die im Mai 2007 im Rahmen unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft auf den Weg gebracht wurde und als „Territoriale Agenda 2030“ am 1. Dezember 2020 unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fortgeschrieben wurde (Europäische Union 2020). Auf deutscher Seite war der Prozess eingebettet in die „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ auf Bundesebene von 2006 und hier insbesondere in das Leitbild „Wachstum und Innovation“ (BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2006: 12 ff). Der Anspruch damals war es, die grenzüberschreitende und europäische Dimension grenzüberschreitender funktionaler Verflechtungen für eine Fortschreibung der Leitbilder stärker herauszuarbeiten und sichtbar zu machen. Die neuen Leitbilder aus dem Jahr 2016 haben dies insbesondere im Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit“ mit den metropolitanen Verflechtungsräumen aufgegriffen. Dort heißt es unter 1.1. „Metropolregionen weiterentwickeln“, dass in dem Zusammenhang auch die Interessen der Räume in den weiteren metropolitanen Verflechtungsräumen angemessen zu berücksichtigen sind. (BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2016: 5). Parallel zu den planungstheoretischen Diskursen institutionalisierten die Partner der Großregion auf

deutscher Seite (hier: Saarland und Rheinland-Pfalz) über den „Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen“ (IMeG) (Regionalverband Mittlerer Oberrhein 2018) ihre Zusammenarbeit.

Das Zusammenspiel zwischen europarechtlichen und europapolitischen Impulsen wie der neu eingeführten Dimension des territorialen Zusammenhalts, binnenstaatlichen Ansätzen wie den Leitbildern und Handlungsansätzen der Raumentwicklung in Kombination mit etablierten Governance-Strukturen der raumentwicklungspolitischen Zusammenarbeit auf Ebene der Großregion sowie die gute Praxis der regelmäßigen Durchführung von gemeinsamen Ministerräten zwischen dem Saarland und Rheinland-Pfalz, bzw. dem Großherzogtum Luxemburg und Rheinland-Pfalz, trugen letztlich zur Verstetigung bei. Wie unter 2.2.2 und 2.2.3 weiter ausgeführt wird, führte dies letztlich dazu, dass der Prozess der Umsetzung des grenzüberschreitenden EOM in seiner Komplexität zunächst über eine gemeinschaftliche Finanzierung über nationale und Landesgrenzen hinweg realisiert werden konnte und letztlich mit der Aufnahme als eigenständiger funktionaler Raum im InterregA-Programm „Großregion“ unter dem Ziel einer bürgernäheren Großregion mit eigenem Regionalbudget ausgestattet ist.

2.2.2 Einrichtung eines grenzüberschreitenden EOM-Regionalmanagements und inhaltliche Priorisierung

Im Ergebnis wurde im Jahr 2020, d. h. im ersten Jahr der Covid-19-Pandemie, in Kooperation mit den in der Region seit Jahren erfolgreich grenzüberschreitend zusammenarbeitenden LAGn Miselerland (Luxemburg) und Moselfranken (Rheinland-Pfalz) ein EOM-Regionalmanagement eingerichtet. Die Abstimmungsprozesse mussten aufgrund der Reisebeschränkungen fast ausnahmslos *remote* erfolgen. Von Vorteil war, dass die Akteure aus den Verwaltungen aufgrund ihrer Tätigkeit im internationalen, europäischen und grenzüberschreitenden Kontext in Bezug auf die IT-Ausstattung von vornherein gut ausgestattet waren, dass in Verbindung mit der luxemburgischen Federführung ohne große „Brüche“ weitergearbeitet werden konnte sowie dass die Akteure einander kannten und auf einer vertrauensvollen Zusammenarbeit aufbauen konnten. Grundlage für die Arbeiten an einem Regionalmanagement bildeten die „Absichtserklärung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des Entwicklungskonzepts Oberes Moseltal (EOM)“⁶ als politische Erklärung sowie die „VEREINBARUNG zur Schaffung eines Regionalmanagements für die Umsetzung des Entwicklungskon-

6 Unterzeichner der Absichtserklärung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des EOM (03/07/2020):

- Luxemburg: Ministerium für Energie und Raumentwicklung (DATer), Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und ländliche Entwicklung, Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland, Lokale Aktionsgruppe LEADER Region Mëllerdall,
- Rheinland-Pfalz: Ministerium des Innern und für Sport; Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau; Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord; Planungsgemeinschaft Region Trier; Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken,
- Saarland: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport; Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz; Lokale Aktionsgruppe LEADER Land zum Leben Merzig-Wadern e. V.

(<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (03.07.2024), 19).

zepts Oberes Moseltal (EOM)⁷ aus dem Jahr 2020 als umsetzungsorientiertes Dokument mit der Vereinbarung über die gemeinschaftliche Finanzierung, Umsetzung und Arbeitsweise. Beide Dokumente wurden in einem intensiven, pandemiebedingt rein digitalen Abstimmungsprozess vorbereitet und zur Unterschrift durch die politische Ebene gebracht. Möglich war dies, wie bereits erwähnt, nur aufgrund der seit Jahren etablierten vertrauensvollen Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure auf staatlicher Ebene in Luxemburg, im Saarland und in Rheinland-Pfalz sowie durch die im Zeitraum 2018 bis 2020 aufgebaute Partnerschaft mit den kommunalen LEADER-Akteur:innen. Maßgeblich zum Erfolg trug zudem die Federführung durch das luxemburgische Raumplanungsministerium bei. Aufgrund der personell und finanziell guten Ausstattung, gemeinsamer Erfahrungen im Rahmen der institutionellen Zusammenarbeit in der Großregion und weiterer verwaltungspraktischer und verfahrenstechnischer Vorteile auf luxemburgischer Seite konnten die komplexen Abstimmungsprozesse sowie die politische Absichtserklärung und die gemeinschaftliche Finanzierungsvereinbarung in einem relativ kurzen Zeitraum vorbereitet und unterzeichnet und die Stellenbesetzungsverfahren gestartet werden.

Die Stelle des Regionalmanagers konnte zum August 2020 besetzt werden⁸. Um Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien aktiv zu nutzen, ist der EOM-Regionalmanager bei der Geschäftsstelle der LEADER-Region Miselerland in Grevenmacher angesiedelt. Mit der Institutionalisierung des EOM und der Schaffung einer Vollzeitstelle wurden auch die inhaltlichen Prioritäten für die zweijährige Pilotphase festgelegt. Dies waren in einem ersten Schritt die Arbeiten an einer grenzüberschreitenden Wohnbaulandstrategie unter Federführung von Rheinland-Pfalz und das Thema der nachhaltigen Mobilität unter luxemburgischer Federführung. Hierzu wurden in einem ersten Schritt zwei interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet. Diese sollten in einem weiteren Schritt um weitere für die Umsetzung relevante Akteure erweitert werden. Im Zuge der Operationalisierung des EOM-Regionalmanagements und der Schaffung von Synergieeffekten zwischen LEADER und dem EOM sowie im Lichte der Covid-19-Pandemie kamen weitere Impulsprojekte hinzu, wie das Impulsprojekt 5 „Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal“, Impulsprojekt 6 „Zukunftswerkstatt Tourismusdestination Oberes Moseltal“ (DATer – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes 2018c: 13 f.). Zu einem späteren Zeitpunkt, als absehbar war, dass der Raum voraussichtlich ein aus Interreg-Mitteln finanziertes Regionalbudget erhalten würde, folgte ein neues, bereits lange diskutiertes Impulsprojekt mit dem Titel „Zukünftige Governance sowie Institutionalisierung des EOM und Brückenschlag

7 Unterzeichner der Vereinbarung zur Schaffung eines Regionalmanagements (03/07/2020):

- Luxemburg: Ministerium für Energie und Raumentwicklung (DATer); Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland,
- Rheinland-Pfalz: Ministerium des Innern und für Sport; Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken,
- Saarland: Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf> (03.7.2024), 19).

8 <https://chronicle.lu/category/agriculture-viticulture/34039-martin-gudelhofer-appointed-regional-manager-of-upper-moselle-valley-development-concept> (03.07.2024).

mit Frankreich“. Ziel ist es, Optionen für den Aufbau einer dauerhaften Struktur zu prüfen, mit der mittel- bis langfristig das Regionalmanagement für die Region etabliert, nach Frankreich ausgeweitet und dauerhaft finanziert werden kann. Eine langfristige Institutionalisierung des EOM bedarf insoweit einer umfassenden Prüfung vielfältiger Organisationsformen und Optionen unter Beteiligung unterschiedlicher Entscheidungsebenen. Als mögliche Wege der Umsetzung sollen die Anpassung bzw. Ausweitung der bestehenden EOM-Vereinbarungen, die Kombination Interreg – LEADER; z. B. durch das Instrument der „Integrierten territorialen Investition“ (ITI), die Etablierung einer grenzüberschreitenden juristischen Person/Rechtsform wie z. B. ein „Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ) oder ein grenzüberschreitender Verein untersucht werden.

Die interne Evaluierung im Jahr 2021 fiel positiv aus und der Lenkungsausschuss des EOM traf sich am 1. Juli 2021 digital zu seiner konstituierenden Sitzung und beschloss die Fortführung und Verstetigung des Regionalmanagements sowie die Prüfung einer weiteren Institutionalisierung. So hieß es in der Pressemitteilung vom 1. Juli 2021: Claude Turmes, luxemburgischer Minister für Raumentwicklung, „zeigte sich erfreut, dass die Arbeiten an der Umsetzung des Entwicklungskonzepts trotz der erschwerten Rahmenbedingungen in Zeiten der Corona-Pandemie so gut voranschreiten: ‚Die Einsetzung von Herrn Güdelhöfer als Regionalmanager vor Ort hat dem EOM und der bewährten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den beteiligten LAGn aus Luxemburg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland neuen Schub verliehen. Ich möchte allen Beteiligten daher meinen Dank aussprechen.“⁹

2.2.3 Impulse für das EOM-Regionalmanagement durch förderpolitische Anreize

Im Juli 2022 ging die Verstetigung des EOM damit in eine nächste Phase über. Im Lichte der Absichtserklärungen und Vereinbarungen aus dem Jahr 2020 sowie in Anbetracht der Tatsache, dass im zukünftigen Programm Interreg VI Großregion im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung für die EU-Förderperiode 2021–2027 unter dem politischen Ziel 5 (PZ5) „Ein bürgernäheres Europa“ die Umsetzung und finanzielle Förderung integrierter territorialer Strategien wie dem EOM im Raum stand und der EOM-Lenkungsausschuss am 1. Juli 2021 ein positives Fazit aus dem ersten Jahr der Pilotphase des EOM-Regionalmanagements gezogen hat, wurde beschlossen, eine Förderung im Rahmen des oben erwähnten PZ5 des zukünftigen Interreg-GR-Programms anzustreben.

Vor dem Hintergrund wurden die folgenden beiden Vereinbarungen zur Organisation und der weiteren Umsetzung des EOM verabschiedet:

- > Vereinbarung zur Umsetzung des EOM im Rahmen des politischen Ziels 5 des zukünftigen grenzüberschreitenden europäischen Kooperationsprogramms Interreg VI Großregion, zur Einrichtung des Regionalmanagements und des Begleit-

⁹ https://gouvernement.lu/de/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/07-juillet/01-moseltal.html (03.07.2024).

ausschusses für die Umsetzung des EOM sowie zur Festlegung der entsprechenden organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen.

- > Vereinbarung über die Zusammenarbeit zur Umsetzung des EOM und zur Einrichtung des EOM-Lenkungsausschusses.

Diese wurden 2021–2022 gemeinschaftlich durch alle EOM-Partner, d. h. die verschiedenen für Raumordnung und Landesplanung zuständigen Ministerien, in Rheinland-Pfalz die Struktur- und Genehmigungsdirektion als eingebundene Mittelbehörde, die für LEADER zuständigen Ministerien und den LEADER-Trägerstrukturen, vorbereitet und traten am 1. August 2022 in Kraft. Die Kickoff-Veranstaltung vom 9. Februar 2023 läutete den Auftakt für die Umsetzung des EOM als grenzüberschreitender funktionaler Raum im Rahmen des europäischen Kooperationsprogramms Interreg VI A Großregion ein. Aus dem Programm wird dem EOM für die Programmperiode 2021–2027 zur eigenen Mittelbewirtschaftung ein Betrag in Höhe von rund 6,8 Millionen Euro an Fördermitteln aus dem „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (EFRE) für grenzüberschreitende Projekte zur Verfügung gestellt (vgl. Abbildung 4). Bei einem maximalen Fördersatz von 60 % können somit einschließlich der erforderlichen Eigenmittel bzw. Kofinanzierungen in gemeinschaftlicher Verantwortung bis zu 11,3 Millionen Euro in der Region investiert werden.

Die Verantwortlichen zogen eine positive Bilanz der zweijährigen Pilotphase des EOM-Regionalmanagements. Konkrete Projekte im Gesundheitswesen wie beispielsweise die Vorbereitungen für ein deutsch-luxemburgisches Rahmenabkommen zur Kooperation im Gesundheitswesen wurden verabschiedet und die Umsetzung einer LEADER-Initiative im Mobilitätsbereich in die Wege geleitet. Auch wurde eine Konzeptstudie zu potenziellen Standorten für multimodale Mobilitäts-Hubs als transnationales LEADER-Kooperationsprojekt in die Umsetzung gebracht. Insgesamt sollen in den nächsten Jahren entsprechend dem EOM-Leitbild die bereits angestoßenen Initiativen im Bereich der grenzüberschreitenden Koordination des ÖPNV, der Gesundheitskooperation und der Siedlungsentwicklung umgesetzt werden. Weiter rief der EOM-Regionalmanager Herr Güdelhöfer dazu auf, auch Projektideen in anderen Bereichen wie beispielsweise Klimawandel, Energie oder Resilienz über das EOM umzusetzen. Der damalige luxemburgische Landesplanungsminister Claude Turmes sah vor dem Hintergrund, dass der Planungsraum des EOM zu großen Teilen eher ländlich geprägt ist, eine besondere Herausforderung in der Stärkung der Daseinsvorsorge. Hier müssten neue Wege beschritten werden und Planung über die Grenzen hinweg stattfinden. Nur so sei die erforderlich kritische Masse zu erreichen. Er bezog sich dabei auf den Entwurf des neuen luxemburgischen Raumentwicklungsprogramms (Programme directeur d'aménagement du territoire, PDAT 2023), der hier eine Priorität setzt. Weitere Chancen zur Verstärkung der Zusammenarbeit ergäben sich durch das Interreg-Programm der Großregion¹⁰.

Damit sind die Strukturen des EOM zunächst bis 2029 gesichert und auf eine solide finanzielle Grundlage gestellt. Aufgrund der Flexibilität des aus Mitteln des Interreg-VIA-Programms „Großregion“ geförderten grenzüberschreitenden Regionalbudgets

10 <https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2023/eom.html> (03.07.2024).

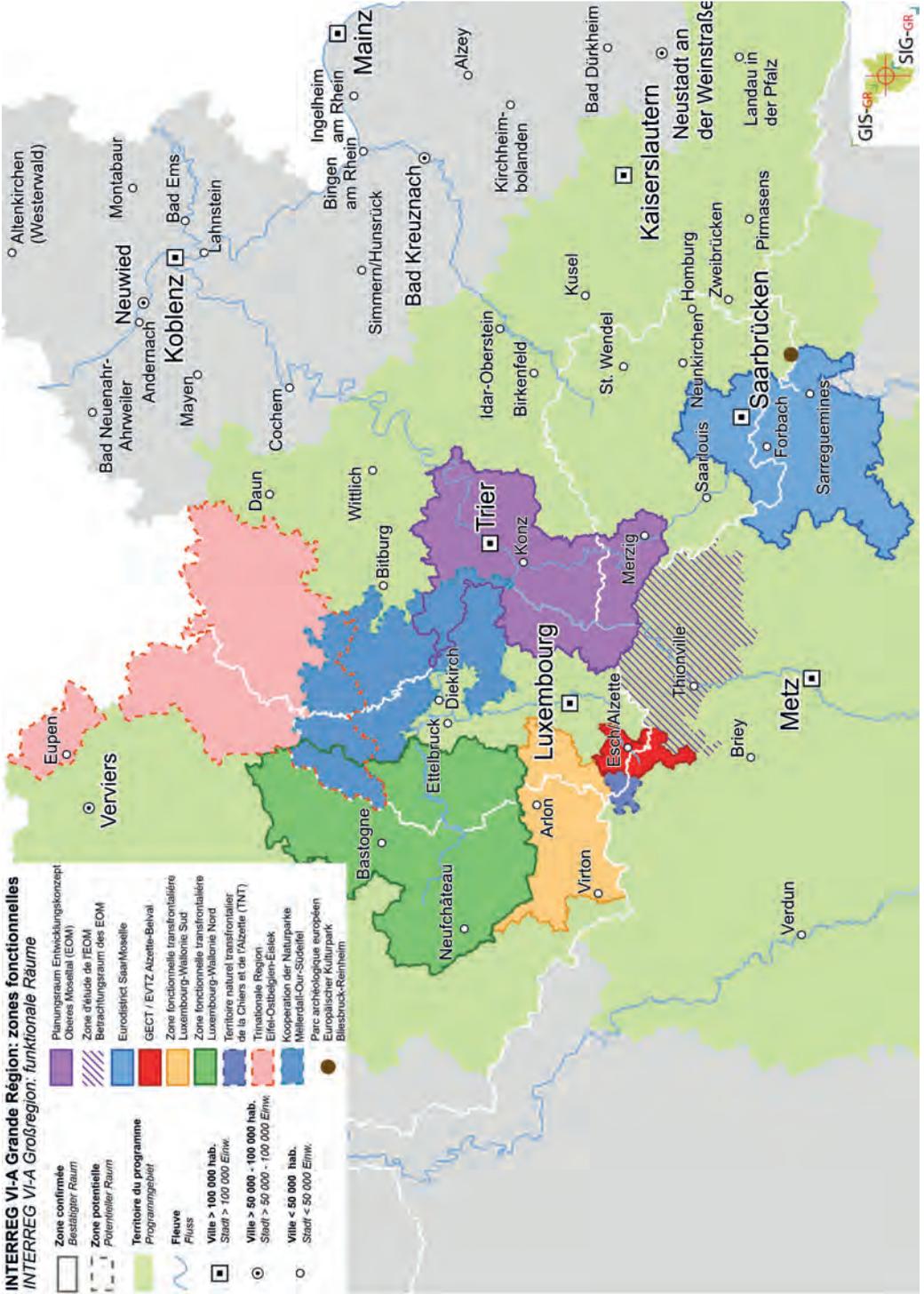


Abbildung 4: Übersicht über die funktionalen Räume im InterregVIA-Kooperationsprogramm „Großregion“ /
 Quelle: ZF-0-toutes-les-ZF-INTERREG_VIA_GR__05_2022.pdf

des EOM kann insoweit gut auf aktuelle und zukünftige Herausforderungen – auch im Sinne der Krisenfestigkeit des Grenzraums der Obermosel – reagiert werden und die Governance weiterentwickelt werden. In dieser Förderperiode soll neben der Umsetzung konkreter Projekte der Aufbau einer dauerhaften Struktur, mit der mittel- bis langfristig das Regionalmanagement für die Region etabliert und gegebenenfalls von staatlicher und regionaler Ebene getragen bzw. finanziert werden kann, geprüft und angebahnt werden (s. o., Impulsprojekt „Zukünftige Governance sowie Institutionalisierung des EOM und Brückenschlag mit Frankreich“). Die Prüfung und Anbahnung einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit den direkt angrenzenden französischen Nachbargebieten des optionalen Betrachtungsraums des EOM war bereits in der Vorstudie und ist es auch aktuell, ein wichtiger Aspekt der strategischen Planung des EOM auch im Hinblick auf die Krisenfestigkeit und Zukunftsfähigkeit des Raumes. Abbildung 4 veranschaulicht die neuen bestehenden und im Aufbau befindlichen „funktionalen Räume“ im InterregVIA-Programm „Großregion“.

3 Ausblick: Impulse aus der Covid-19-Pandemie für das EOM

Das abschließende Kapitel gibt eine Einschätzung, welche Impulse für die weitere Verstetigung der Zusammenarbeit aus der Covid-19-Pandemie abgeleitet werden können. Grenzräume sind mit unterschiedlichen Planungs- und Verwaltungskulturen und -strukturen konfrontiert und daher besonders angewiesen auf effiziente und passende Governance-Strukturen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit. Dieses in dem Zeitraum 2020 bis 2022, d. h. mitten in der Zeit der Covid-19-Pandemie in die Umsetzung zu bringen, war nur möglich aufgrund langjähriger Vorarbeiten und einer guten informellen und formalisierten Zusammenarbeit der beteiligten Akteure, die sich alle seit Jahren persönlich kannten. Hinzu kommt die Besonderheit, dass mit der luxemburgischen Raumordnungsbehörde ein strategisch wie personell und finanziell gut aufgestellter „Player“ die Federführung für den Prozess übernommen und das Prozessmanagement sehr gut gesteuert hat.

Das Praxisbeispiel des EOM hat aufgezeigt, wie komplexe Prozesse auch in schwierigen Zeiten wie der Covid-19-Pandemie etabliert werden konnten und welche Impulse die Verstetigung der Governance-Strukturen in diesem grenzüberschreitenden Verflechtungsraum befördert haben. Voraussetzung war, dass politische Grundsatzbeschlüsse bereits getroffen und fachliche Grundlagen wie die Raumanalyse, das Leitbild, die Umsetzungsstrategie und die zwölf Impulsprojekte bereits erarbeitet waren und die Einbindung der kommunalen Ebenen schon auf den Weg gebracht war. Hinzu kam, dass die entscheidenden Akteur:innen auf der Arbeitsebene sich vertraut waren, die Arbeitsstrukturen wie der EOM-Begleitausschuss und der EOM-Lenkungsausschuss etabliert waren und bedingt durch die Pandemie das virtuelle Arbeiten in Form von Videokonferenzen bereits zu Beginn direkt Eingang in den grenzüberschreitenden Arbeitsalltag fand. So konnten diverse ad hoc-Sitzungen abgehalten werden, was möglicherweise in dem Umfang physisch nicht hätte stattfinden können.

Maßgebliche Impulse für die Verstetigung der Governance-Strukturen im EOM-Raum wurden auch gesetzt durch das hohe politische Interesse insgesamt und die Möglichkeit, über die Strukturen des Gipfels der Großregion und das Instrument der gemein-

samen Ministerkonferenz der Großregion politische Beschlüsse zu generieren. Verbunden mit einem hohen personellen Einsatz insbesondere der Luxemburger Kollegen:innen durch die Übernahme der Projektsteuerung konnte der komplexe Prozess so auch während der Pandemie umgesetzt werden. Weiter ist hervorzuheben, dass typisch für die Arbeit in grenzüberschreitenden Räumen eine hohe intrinsische Motivation aller Beteiligten auf der Arbeitsebene vorhanden war und die Diskussion auf europäischer Ebene wie auch auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Stärkung grenzüberschreitender Verflechtungsräume die Entwicklung weiter positiv begleitet hat. Einen weiteren Impuls gab die Aussicht auf die Anerkennung als eigenständiger Förderraum im Interreg VI-Programm „Großregion“, verbunden mit einem Regionalbudget sowie das passende Zeitfenster in Bezug auf die Aktualisierung bzw. Neuaufstellung der Planungsdokumente im Großherzogtum Luxemburg (Programme directeur d'aménagement du territoire“ - PDAT), im Saarland (Landesentwicklungsplan 2030) und perspektivisch auch in Rheinland-Pfalz (LEP5). Insgesamt wurde das „window of opportunity“ bestmöglich genutzt. So konnte das EOM 2023 als „PZ5¹¹-Raum“ im grenzüberschreitenden Interreg VIA-Programm „Großregion“ anerkannt werden und verfügt damit in der Förderperiode 2021-2027 über ein eigenes Förderbudget in Höhe von ca. 6,8 Millionen Euro an Fördermitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE). Bei einem maximalen Fördersatz von 60 % können damit insgesamt bis zu 11,3 Millionen Euro in der Region investiert werden. Dies schafft Planungssicherheit für das grenzüberschreitende Regionalmanagement und setzt einen Rahmen zur weiteren Verstetigung der Governancestrukturen vor Ort. Jetzt liegt die weitere Umsetzung maßgeblich auch in der Hand der Akteure vor Ort, d.h. der kommunalen Ebene und ein Stück weit auch auf übergeordneter Ebene, wenn es zum Beispiel um Fragen der Kofinanzierung geht. Die EU-Mittel für den EOM-Raum können letztlich nur abgerufen werden, wenn sie von den Projektakteuren entsprechend kofinanziert werden.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der EOM-Raum sich bereits als relativ krisenfest dargestellt hat und dies nun als „PZ5“-Raum weiter entwickeln kann. Insgesamt setzt das EOM auf eine integrierte und abgestimmte grenzüberschreitende Raumentwicklung, um die Potenziale des Grenzraums bestmöglich zu nutzen, Infrastrukturen bestmöglich auszulasten, Doppelstrukturen zu vermeiden und bestehende grenzüberschreitende Kooperationen auf allen Ebenen zu fördern bzw. aufzubauen. Es dient als Grundlage für die Koordination der förmlichen Planung der Teilräume und soll letztlich über die Landesentwicklungspläne und -programme bzw. Regionalpläne der Teilregionen Verbindlichkeit zu erlangen. Es bietet insgesamt Ansatzpunkte und mit dem geographischen Informationssystem der Großregion (GIS-GR), den etablierten Governance- und Arbeitsstrukturen wie dem EOM-Lenkungsausschuss oder den bilateralen Gemeinsamen Ministerratssitzungen auch das Instrumentarium, um das Thema Krisenfestigkeit über Themen wie Daseinsvorsorge, resiliente Raumstrukturen, kritische Infrastrukturen, gesundheitsbezogene Risikovorsorge, Gesundheitswirtschaft etc. weiterzuentwickeln. Als Teil der institutionellen Zusammenarbeit in der Großregion und der damit verbundenen Sichtbarkeit auf der europäischen „Landkarte“ ergeben sich weitere Chancen insbesondere mit direktem Bezug zum Thema der Krisenfestig-

11 Politisches Ziel 5 „Ein bürgernäheres Europa durch die Förderung einer nachhaltigen und integrierten Entwicklung von städtischen, ländlichen und Küstengebieten und lokaler Initiativen“ (gemäß Art. 4 DachVO, Art. 2 EFRE-VO und Art. 14 ETZ-VO).

keit. Erste Ansatzpunkte ergeben sich nach Information des Regionalmanagements (Stand Januar 2024) u.a. im Bereich des Impulsprojektes „Zukunftswerkstatt Gesundheitswirtschaft im Oberen Moseltal“. So könnte zur Verstetigung der in der Zukunftswerkstatt entwickelten Ideen eine „Gesundheitsplattform EOM Region“ die Ausweitung der Zusammenarbeit des Europäischen Forums Gesundheitswirtschaft und/oder die grenzüberschreitende Kooperation von Krankenhäusern und Hochschulen beitragen. Mit einer „Gesundheitsmesse“ (Ausbau der Gesundheitsmesse Trier-Luxemburg) oder grenzüberschreitenden Vortragsreihen für Patient:innen könnte ein breiteres Publikum angesprochen werden. Darüber hinaus ist die Profilierung in Bezug auf die Gesundheitsvorsorge und den Gesundheitstourismus sowie die Stärkung der jeweiligen Fachkompetenz an den beiden Standorten Mondorf und Orscholz ein mögliches Thema. Die Projektidee muss allerdings noch weiterentwickelt werden. Weitere Ansatzpunkte ergeben sich aus dem GAK 9.0-Vorhaben „Neubau einer barrierefreien Mehrzweckhalle in Wincheringen als grenzübergreifendes Sport- und Kulturzentrum an der Obermosel“. Hier geht es um eine Notanlaufstelle im Katastrophenfall für die Bürger:innen im Bereich des Saargaus und des Moseltals auf deutscher und luxemburgischer Seite. Eine Nutzung im Katastrophenfall soll mit Feuerwehr, THW, DRK und den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt werden (hierzu auch Schäfer 2024 in diesem Band). Das Label „EOM“ hat den Prozess positiv begleitet. Zuletzt kann auf den EOM-Projektaufruf vom 12.12.2023 verwiesen werden. Hier wird ein Antrag mit Bezug Hochwasser und Rettungsdienstes erwartet.

Mit den nun etablierten Governancestrukturen und angesichts der förderpolitischen und planungspraktischen Rahmenbedingungen sind die Voraussetzungen für eine weitere Verstetigung der Governancestrukturen gegeben.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2021): SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung? Hannover. = Positionspapier aus der ARL 118.
 URN: <https://nbn-resolving.org/urn.ubn:de0156-01189>
- BMM – Büro für Mobilitätsberatung und Moderation; pact s.à r.l. (2013): Vorstudie zum Entwicklungskonzept Oberes Moseltal. Abschlussbericht.
https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/vorstudie/vorstudie-eom.pdf. (25.1.2024).
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Landschaftsnetz Mosel I Réseau des paysages mosellans. Phase 1: Ergebnisse im Überblick I Phase 1 : Récapitulatif des résultats. = BMVBS Sonderveröffentlichung 2014.
 urn:nbn:de:101:1-201407234316.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien 2016. (22.10.2024).
- DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2010): Metroborder – Grenzüberschreitende polyzentrische Metropolregionen. Zielgerichtete Analysen 2013/2/3. Abschlussbericht 31/12/2010. Luxemburg.
http://www.dat.public.lu/publications/documents/metroborder/metroborder_final_report_de.pdf (04.01.2024).
- DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018a): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region. Kurzfassung der Ergebnisse.
https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Kurzfassung-20180614web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018b): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Ein Leitbild für die Region.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Leitbild-20180628web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018c): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Empfehlungen zur Umsetzung.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Umsetzung-20180628.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Département de l'aménagement du territoire, Luxembourg; Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz; Ministerium für Inneres, Bauen und Sport des Saarlandes (Hrsg.) (2018d): Entwicklungskonzept Oberes Moseltal – Kurzfassung der Ergebnisse.

https://amenagement-territoire.public.lu/content/dam/amenagement_territoire/fr/grande_region_aff_transfrontalieres/eom/EOM-Kurzfassung-20180614web.pdf (04.01.2024).

DATER – Ministère du Logement et de l'Aménagement du territoire (Hrsg.) (2018): Auftaktveranstaltung des Entwicklungskonzeptes Oberes Moseltal (EOM). Pressemitteilung.

https://amenagement-territoire.public.lu/fr/actualites/2018/septembre2018/Auftaktveranstaltung_EOM.html (22.10.2023).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss vom 6. Oktober 2008 – Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt: territoriale Vielfalt als Stärke.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52008DC0616> (16.06.2024).

Europäische Union (Hrsg.) (2020): Territoriale Agenda 2030.

<https://territorialagenda.eu/de/> (16.06.2024).

EOM (Hrsg.) (2021): Regionalmanagement Tätigkeitsbericht August 2020 bis Juni 2021. Kurzfassung.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf>. (08.01.2024).

EOM (Hrsg.) (2022): Regionalmanagement Tätigkeitsbericht Juli 2021 bis Juli 2022. Kurzfassung.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2021/08/EOM-RM-Ta%CC%88tigkeitsbericht-2020-2021-Kurzfassung.pdf>. (08.01.2024).

Fachministerkonferenz der Großregion „Landesplanung und Transport“ (Hrsg.) (2013):

Raumentwicklungskonzept der Großregion (REK-GR): Die metropolitane Dimension der Großregion.

<http://www.gis-gr.eu/portal/themen-und-karten/raumplanung/raumentwicklungskonzeptder-grossregion.html> (20.12.2023).

Funke, I. (2015): „Was ist die Großregion SaarLorLux?“ Rezension zu Christian Wille (Hrsg.) (2015): Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux. Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur, Bielefeld.

https://www.forum.lu/wp-content/uploads/2015/11/8214_356_FUNK_Ines.pdf (08.01.2024).

Greiving, S. (2018): Resilienz/Robustheit. In: ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-

Gemeinschaft (Hrsg.) (2018): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung Hannover, 2063-2072.

<https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Resilienz%20Robustheit.pdf> (08.01.2024).

GIS-GR Geografisches Informationssystem der Großregion (Hrsg.) (2013): Karte: Die metropolitane Dimension der Großregion, ohne Maßstab.

<https://www.sig-gr.eu/de/cartes-thematiques/amenagement-territoire/schema-developpement-territorial-gr.html> (04.01.2024).

Hans; S., Gløersen, E., Böhme, K. (2021): Endbericht des Projekts zur Unterstützung der Umsetzung

der operativen Strategie des REKGR durch die Ausarbeitung von Karten und Empfehlungen für die

Umsetzung des REKGR in den Planungsdokumenten der verschiedenen Teilgebiete der Großregion

Version: 23 Dezember 2021. = [https://www.sig-gr.eu/dam-assets/publications/sdt-gr/Report-](https://www.sig-gr.eu/dam-assets/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-DE.pdf)

[Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-DE.pdf](https://www.sig-gr.eu/dam-assets/publications/sdt-gr/Report-Implementation-of-the-SDTGR-REKGR-SpatialForesight-211223-DE.pdf) (04.01.2024).

Kooperationsprogramm InterregVIA Frankreich-Belgien-Deutschland-Luxemburg „Großregion“

(2021-2027) (Hrsg.) (2022): Durch die Europäische Kommission genehmigte Fassung vom 07.10.2022.

<https://interreg-gr.eu/de/dokumente-und-tools/kooperationsprogramm-und-eu-verordnungen/> (04.01.2024).

Lokale Aktionsgruppe LEADER Moselfranken und Lokale Aktionsgruppe LEADER Miselerland (Hrsg.) (2014): Lokale Integrierte Ländliche Entwicklungskonzeption LILE für den LEADER-Ansatz in der Förderperiode 2014-2020. Saarburg, Grevenmacher.

<https://leader-miselerland-moselfranken.eu/wp-content/uploads/2019/09/LILE-MM-Endfassung-aktualisiert-17.11.15neu.pdf> (04.01.2024).

Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Hrsg.) (2018): Initiativkreis Metropolitane Grenzregionen (IMeG).

<http://metropolitane-grenzregionen.eu/initiativkreis/hintergrund-2/> (16.06.2024).

Saarländische Präsidentschaft (Hrsg.) (2011): Gemeinsame Erklärung 12. Gipfel (2009-2010) der Großregion 24.1.2011.

[file://server03/user\\$/Schelkmann/Download/12_GIPFEL_GROSSREGION_GEMEINSAME_ERKLAERUNG.pdf](file://server03/user$/Schelkmann/Download/12_GIPFEL_GROSSREGION_GEMEINSAME_ERKLAERUNG.pdf) (30.12.2023).

Schelkmann, P. (2018): Die Metropolierungsstrategie der Großregion im Entstehen. In: Pallagst, K; Hartz, A; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 115-129. = Arbeitsberichte der ARL 20.

doi: urn:nbn:de:0156-4097085

VERORDNUNG (EU) 2021/1059 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 über besondere Bestimmungen für das aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie aus Finanzierungsinstrumenten für das auswärtige Handeln unterstützte Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (Interreg)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1059> (30.12.2023).

VERORDNUNG (EU) 2021/1058 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1058> (30.12.2023).

VERORDNUNG (EU) 2021/1060 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060_ (30.12.2023).

Wille, C.; Roos, U. (2018): Grenzüberschreitende Lebenswelten an der luxemburgischen Grenze? Eine empirische Annäherung am Beispiel von Grenzpendlern und Wohnmigranten. In: K. Pallagst, A. Hartz; B. Caesar (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 168-189.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-57364-7> (22.10.2023).

Autorin

Petra Schelkmann (*1968), *Dipl.-Geographin (Universität Trier) und Master of European Governance and Administration (MEGA) (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne und Universität Potsdam), bis April 2023 Referatsleiterin „Europäische Raumentwicklung, Interreg NWE-Kontaktstelle“ im Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, 2014-2024 Vorsitzende des Deutschen-Ausschusses des InterregB-Programms Nordwesteuropa, seit April 2023 Leitende Direktorin und stellv. Verbandsdirektorin Verband Region Rhein-Neckar. Arbeitsschwerpunkte: Europäische und grenzüberschreitende Raumentwicklung, Regionalplanung.*

Peter Ulrich

KRISENFESTIGKEIT IM DEUTSCH-POLNISCHEN GRENZRAUM IN ZEITEN DER POLYKRISE: RESILIENT-VERFLECHTUNGSSENSIBLE POLITIK- UND VERWALTUNGSKOOPERATION BEI DISRUPTIVEN EREIGNISSEN AM BEISPIEL VON BRANDENBURG-LUBUSKIE

Gliederung

- 1 Einleitender Problemaufriss
 - 2 Europäische Grenzregionen in der Polykrise: zwischen Öffnung und Schließung und die Herstellung von Krisenfestigkeit
 - 3 Empirische Beispiele aus dem deutsch-polnischen Verflechtungsraum
 - 3.1 Politische Koordination in der Corona-Pandemie im deutsch-polnischen Grenzraum
 - 3.1.1 Persistenz/Widerstandsfähigkeit von euroregionaler Politik und Verwaltung bei der Corona-Pandemie und Grenzschließungen
 - 3.1.2 Anpassungsfähigkeit/Adaptionsfähigkeit und euroregionales Lernen
 - 3.1.3 Transformationsfähigkeit und euroregionale Innovation
 - 3.2 Politische Koordination zur Nachverfolgung und Eindämmung des grenzübergreifenden Fischsterbens in der Oder
 - 3.2.1 Persistenz/Widerstandsfähigkeit von euroregionaler Politik und Verwaltung beim Fischsterben in der Oder
 - 3.2.2 Anpassungsfähigkeit/Adaptionsfähigkeit und euroregionales Lernen während der Oder-Katastrophe
 - 3.2.3 Transformationsfähigkeit und euroregionale Innovation
 - 4 Zusammenfassung und Ausblick
- Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag diskutiert die Krisenfestigkeit grenzüberschreitend-euroregionaler Politik- und Verwaltungskooperation in der deutsch-polnischen Grenzregion in Zeiten der Polykrise. Der räumliche Fokus liegt auf Brandenburg-Lubuskie, konkret auf den Euroregionen Pro Europa Viadrina und Spree-Neiße-Bober sowie der Doppelstadt Frankfurt-Słubice. Thematisch wird der euroregionale Umgang mit den disruptiv auftretenden Krisenereignissen der Corona-Pandemie und des Fischsterbens in der Oder behandelt. Die Analyseebenen zur Ermittlung der Krisenfestigkeit der deutsch-polnischen Kooperation sind die Persistenz, die Adaptions- sowie die Transformationsfähigkeit. Als empirische Analysegrundlage werden Interview-Daten mit euroregional-grenzüberschreitend tätigen Experten verwendet. Die Analyse zeigt, dass euroregionale Akteure bei der Corona-Pandemie relevante Funktionen im Krisenmanagement übernahmen, während sie bei der Krisenkoordination der Oderkatastrophe kaum eine Rolle spielten.

Schlüsselwörter

Krisenfestigkeit – Resilienz – Grenze – Polen – Polykrise – Brandenburg – Euroregion

Resilience in the German-Polish border region in times of polycrisis. Political and administrative cooperation facing disruption in the Brandenburg-Lubuskie area

Abstract

The paper discusses the resilience of cross-border euroregional political and administrative cooperation in the German-Polish border region in times of polycrisis. The spatial focus is on Brandenburg-Lubuskie, specifically on the Euroregions Pro Europa Viadrina and Spree-Neisse-Bober as well as the double city of Frankfurt (Oder)-Śluby. The political and administrative handling of the coronavirus and the fish mortality in the Odra river are analysed. The categories persistence, adaptability and transformability serve as analytical lenses for determining the crisis resilience of German-Polish cooperation. Collected interview data with experts working in euroregional and cross-border matters serve as basis of the investigation. The analysis shows that euroregional actors took relevant functions in the handling of the coronavirus border closures while they were hardly included in the crisis management of the Odra catastrophe.

Keywords

Resilience – border – border region – Poland – polycrisis – Brandenburg – Euroregion

1 Einleitender Problemaufriss

Europa erlebt eine Zeit hochdynamischer Veränderungen und multipler Krisen (vgl. Lübke-meier/von Ondarza 2017). Nach der Finanz- und Eurokrise (2011) kamen die Migrationskrise (spätestens ab 2015), der Brexit (2016–2020), die Covid-19-Pandemie (ab 2020), der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine (ab 2022), die Energiekrise (ab 2022) und der Nahostkonflikt (ab 2023), der auch Auswirkungen auf Europa hat, dazu. Die Überlappung dieser Krisenphänomene führte sukzessive auch zu einer politischen und letztlich sozialen Krise, da die Zustimmung der Bevölkerung zu den politischen Entscheidungsträger:innen und politischen Institutionen, wie der EU, rückläufig erscheint, wenn die Wahlergebnisse hinsichtlich europakritischer und rechtspopulistischer-protektionistischer Parteien in vielen EU-Mitgliedstaaten als messbare Indikatoren herangezogen werden. Diese mannigfaltigen Krisensymptome lassen die Diagnose einer *Polykrise*¹, wie sie aktuell vielerorts ausgerufen wird, zu.

Im Mehrebenengebilde der EU mit den 27 Mitgliedstaaten, den 300 Regionen und mehr als 1000 Kommunen haben einzelne Facetten der Polykrise unterschiedliche Auswirkungen. Zu den disruptiven, also kurzfristig und plötzlich auftretenden tempo-

1 Siehe dazu etwa den Titel der Jahreskonferenz der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft, „Politik in der Polykrise“, im Jahr 2024. Vgl. Lübke-meier/von Ondarza 2017.

ralen sozialräumlichen Krisen (vgl. IRS 2021: 3) gesellen sich weitere langanhaltende globale gesellschaftliche Herausforderungen (vgl. Schneidewind 2018), die auch als „Megatrends“ oder „Grand Challenges“ bezeichnet werden können (vgl. IRS 2021: 3). Beim Umgang mit disruptiven sozialräumlichen, aber auch mit den langfristigen Krisen kommt der EU, den Nationalstaaten, Regionen und Kommunen eine wichtige Rolle zu. Im „Europa der Grenzregionen“, wo etwa 32 % der europäischen Bevölkerung auf ca. 40 % der Fläche in sogenannten Euroregionen bzw. Eurodistrikten, Europaregionen oder Euregios unter anderem organisiert durch die europarechtlichen Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) leben (Ulrich 2021: 30 ff.), spielen die Grenzregionen – anders als in vielen anderen Teilen der Welt – eine große Rolle. Der Blick in diese Grenzregionen lohnt sich, da über sie als „Kontaktzonen“, „testbeds“ oder „Mikrolabore der europäischen Integration“ (Ulrich 2021: 173) viele gesamtgesellschaftliche europäische Prozesse gespiegelt werden.

Dieses Papier ist im Rahmen der zahlreicher Treffen der Arbeitsgruppe „Beyond Borders – zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft der Landesarbeitsgemeinschaften Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und Baden-Württemberg (2022–2023) entstanden. Der Fokus richtet sich aufgrund der wissenschaftlichen Arbeiten des Autors auf den deutsch-polnischen Grenzraum und den politischen sowie administrativen Umgang mit der Corona-Krise (2020) und dem Fischsterben in der Oder (2022) speziell in der Region Brandenburg-Lubuskie aus Sicht der regionalen und kommunalen Akteure.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: In Kapitel 2 werden die dem Beitrag zugrundeliegenden theoretischen, methodischen und fallbezogenen Betrachtungen dargelegt. Anschließend werden in Kapitel 3 die empirische Analyse und in Kapitel 4 eine abschließende Diskussion und ein Ausblick vollzogen.

2 Europäische Grenzregionen in der Polykrise: zwischen Öffnung und Schließung und die Herstellung von Krisenfestigkeit

Lange wurde in Europa durch den EU-Binnenmarkt (1992), das Schengener Abkommen (1985/1995) und durch die generelle Idealvorstellung einer „borderless world“ (Ohmae 1999) das Paradigma von offenen Grenzen gelebt. So sind auch an der Nahtstelle Europas, an dem Ort, wo bis 1990 die Systemgrenze zwischen dem staatssozialistisch geprägten Osten und den marktwirtschaftlich-kapitalistischen Staatssystemen im Westen verlief, mit dem Fall des Eisernen Vorhangs Imaginationen der Überwindung von Grenzen und ein neues Zeitalter der Entgrenzung aufgekommen. Im deutsch-polnischen Grenzraum führten mehrere historische Schritte zu einer Permeabilisierung einer noch jungen, aber ursprünglich durablen Grenze: Der deutsch-polnische Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (17.06.1991) sowie der Beitritt Polens zur EU (2004), zum Schengener Abkommen (2007) und zum vollständigen Beitritt zum EU-Binnenmarkt (2011) führten auch zur deutsch-polnischen Grenzöffnung (vgl. Opiłowska 2022b).

Doch vom Paradigma einer offenen und grenzenlosen Welt hat sich auch die deutsch-polnische Grenze relativ schnell verabschieden müssen. Zwar gab es längere Zeit keine temporären Grenzkontrollen – vielmehr wurden die ursprünglichen Kontrollhäuschen abgerissen, verlassen oder in der Nutzung umgewidmet –, aber es gab wieder vereinzelte temporale stichprobenartige Grenzkontrollen. So verhielt es sich dann auch zu Beginn der Covid-19-Pandemie, als Mitte März 2020 die polnische Regierung – wie viele europäische Regierungen und auch Deutschland u. a. zu der Grenze zu Frankreich – mit dem Anstieg der Corona-Fälle in Europa und in Deutschland einseitige Grenzkontrollen einführte (vgl. Cyrus 2020; Cyrus/Ulrich 2020, 2021, 2022; Hennig 2020; Jańczak 2020; Opiłowska 2020; Ulrich 2022b).

Diese Grenzschließungen im Zuge der Corona-Pandemie wurden mit Bezeichnungen wie „Covidfencing“ (Medeiros/Guillermo Ramírez/Ocskay et al. 2022), „Coronationism“ (Bouckaert/Galli/Kuhlmann et al. 2020) oder „pandemic of nationalism“ und „nationalism of pandemics“ (Nossem 2020) als Handeln eines nationalstaatlichen Krisenmanagements tituliert (vgl. Kuhlmann/Franzke 2021; Lois/Cairo/García de las Heras 2022; Medeiros/Guillermo Ramírez/Ocskay et al. 2022), was in mehreren Ländern beobachtbar war (vgl. z. B. Brunet-Jailly/Carpenter 2020; Dittel 2022; Kuhlmann/Franzke/Dumas 2022; Kuhlmann/Hellström/Ramberg et al. 2021; Lois/Cairo/García de las Heras 2022; Unfried 2022; Unfried/Büttgen/Marks 2020; Wassenberg 2022; Weber 2020, 2022; Weber/Wille 2020).

Nicht nur die nationalstaatlichen Grenzen wurden „verdichtet“, sondern es wurde auch die innerländische Mobilität durch das Ziehen neuer und das Verdichten bestehender (administrativer) Grenzen – etwa Landes- oder Landkreisgrenzen (Cyrus/Ulrich 2020: 4) – unterbrochen. Die disruptive Verdichtung, also reflexartige Schließung der nationalen Grenzen, führte dazu, dass über Jahre sukzessive verflochtene grenzüberschreitende sozialräumliche Verbindungen abrupt zerschnitten wurden. Tägliche Pendlerströme und Logistikketten wurden in Grenzregionen ‚zersprengt‘. Aus diesen realitätsprägenden Eindrücken heraus haben wir an anderer Stelle dafür plädiert, von *verflechtungssensiblen Maßnahmenräumen* im Krisenmanagement (vgl. Cyrus/Ulrich 2021, 2022) und von „temporäre[n] Krisengrenzen statt nationaler Staatsgrenzen“ auszugehen (vgl. Cyrus 2020), die sich entlang von grenzräumlicher Lebenswirklichkeiten und Verflechtungen ausrichten. Verflechtungssensible Handlungen können zum einen entlang von sozialräumlichen Verteilungs- und Mobilitätsdaten erfolgen und zum anderen sich an echtzeitlichen Diffusionsdaten des Corona-Virus orientieren (vgl. Kuebart/Stabler 2021; Kuhlmann/Franzke/Dumas 2022), wobei ein auf Vernunft und Augenmaß orientiertes Monitoring notwendig ist (vgl. Duvernet 2021).

Das Corona-Virus führte zu einer langanhaltenden und allgegenwärtigen Krise – „From Corona Virus to Corona Crisis“ (Brinks/Ibert 2020). Dazu kamen weitere Krisen der Gegenwart, die die europäischen Grenzregionen und speziell auch die deutsch-polnische in der Polykrise getroffen haben, wie etwa die Fischkatastrophe in der Oder (2022), die Migrationskrise im Zuge des Konflikts Polens mit Belarus und nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine.

„Krisen“ stellen regionale und/oder globale Herausforderungen und eine Erosion von Gewissheiten von etablierten und bis dato als funktionierend wahrgenommenen Prozessen und Strukturen dar. Diese globalen oder regionalen Herausforderungen können dabei kurzfristig bzw. plötzlich auftreten oder langanhaltende Zukunfts-herausforderungen darstellen. Kurzfristige, plötzlich auftretende Herausforderungen waren etwa die Corona-Pandemie und die daraus resultierende Eindämmungspolitik Anfang 2020 in Grenzräumen oder aber das grenzübergreifende Krisenmanagement während des Fischsterbens an der Oder, die in diesem Papier eingehender empirisch analysiert werden. Diese unvorhersehbaren, plötzlich eintretenden Ereignisse werden mit dem Begriff der „Disruption“ assoziiert. Unter Disruption werden „überraschend auftretende Ereignisse oder Brüche, die außergewöhnliche Unsicherheit stiften, Sinn- und Bedeutungszusammenhänge erschüttern, gesellschaftliche Werte bedrohen und trotzdem schnelle Antworten erfordern“ (IRS 2021: 3), verstanden.

Langfristige Herausforderungen umfassen große Transformationen (vgl. Schneidewind 2018; Baumgart/Krätzig 2021), z. B., Verkehrs- und Energiewende, die global relevant sind, aber auch auf lokaler Ebene grenzüberschreitend umgesetzt werden müssen.

Um den konstanten und stressresistenten Umgang mit den zahlreichen Krisen in den Grenzregionen zu ermöglichen, wurde in vielen Publikationen der Begriff der „Resilienz“ (Anderson/Prokkoła 2022; Laine 2022; Opiłowska 2022a) eingeführt. Laut Opiłowska kann der Begriff folgendermaßen definiert werden: „Resilienz [umfasst] die Fähigkeit, Störungen zu bewältigen (Persistenz), sich zu reorganisieren, aus der Krise zu lernen (Anpassungsfähigkeit) und neue Wege zu beschreiten (Transformationsfähigkeit)“ (Opiłowska 2022a: 205 f.). Laut Weber und Dittel (vgl. Einleitungsbeitrag in diesem Band) kann die Krisenfestigkeit, die synonym für Resilienz verwendet wird, anhand der Ebenen der Widerstandsfähigkeit, der Adaptionsfähigkeit und der Transformationsfähigkeit unterschieden werden. Der Begriff der Resilienz wurde bereits in mehreren Publikationen auf grenzüberschreitende Regionen angewendet (Anderson/Prokkoła 2022; Laine 2022; Opiłowska 2022a; Böhm/Boháč/Novotný et al. 2023).

Im Folgenden werden unter dem synonym verwendeten Begriff der „Krisenfestigkeit“ die euroregionalen Politik- und Verwaltungsstrukturen im deutsch-polnischen Grenzraum am Beispiel der disruptiv auftretenden Krisen der Corona-Pandemie und des Fischsterbens anhand der drei genannten Analysekatgorien untersucht, die aus der o.g. Theorie und den Resilienz-Definitionen abgeleitet wurden (vgl. Tabelle 1).

Krisenfestigkeit	Krise	Maßnahmen
Persistenz/ Widerstandsfähigkeit	Disruptive Krisenereignisse Stabilität und Funktionswahrung während des plötzlichen Krisenereignisses	Langanhaltende gesellschaftliche Herausforderungen Langfristige stabile und krisenfeste grenzüberschreitende Strukturen und Prozesse schaffen
Anpassungsfähigkeit/ Adaptionsfähigkeit	Lernen nach dem Schock, erste kurz- und mittelfristige Anpassungen	Graduelle Anpassungen, adaptive Steuerung
Transformationsfähigkeit	Neuartige Ansätze, Strukturen und Prozesse ausprobieren und langfristig etablieren	Neuartige Ansätze zum Umgang mit gesellschaftlichen Herausforderungen anwenden
		Solidarität, Kommunikation, Koordination, Information, Transparenz Blick in andere Grenzregionen, Monitoring sozialräumlicher Verteilungen, auf Verflechtungen achten beim „Grenzziehen“, Maßnahmenräume nach Verflechtungsintensität ausrichten Transformation unterstützen, zukunftsfähige Strukturen fördern; aus anderen Regionen lernen und Neues in die Region übertragen, Transformation durch Innovation

Tabelle 1: Übersicht Analysekatogorien der Krisenfestigkeit für disruptive Krisenereignisse und langanhaltende Herausforderungen, sowie damit verbundene Maßnahmen /Quelle: eigene Darstellung, Analyseebenen nach Opiłowska 2022a und Weber und Dittel in diesem Band

Die als Basis für die Analyse verwendeten Interview-Daten wurden in zwei Forschungsprojekten erhoben:

- > „Wissenschaft und Praxis im Dialog: Wie funktioniert die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge und bürgerliche Teilhabe in der Euroregion Pro Europa Viadrina?“ (Interreg VA Brandenburg-Polen 2014–2020, Projektlaufzeit 2020–2022).
- > „Linking Borderlands. Dynamiken grenzregionaler Peripherien“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung, Projektlaufzeit 2021–2024).

Die Interviews, die im Rahmen des erstgenannten Projekts durchgeführt wurden, fanden im Zeitraum Mai–August 2020 statt, während die Interviews aus dem zweitgenannten Projekt auf den Zeitraum September 2022 bis Mai 2023 datieren. Insgesamt wurden in beiden Projekten 31 Akteure aus öffentlicher Verwaltung, Politik, Wirtschafts- und Handelskammern und der Zivilgesellschaft der (euro)regionalen und kommunalen Ebene befragt. Allerdings dienen nur einige dieser Interviews für die Analyse in diesem Beitrag als Grundlage, da nicht alle befragten Personen sich zu den hier behandelten Themen äußerten. Das Untersuchungsgebiet umfasst die grenzüberschreitende Region Brandenburg-Lubuskie und die beiden brandenburgischen Euroregionen, die mit der Wojewodschaft Lubuskie kooperieren: Pro Europa Viadrina und Spree-Neiße-Bober (siehe Abbildung 1).



Abbildung 1: Euroregionen in der deutsch-polnischen Grenzregion / Quelle: Website Euroregion Pro Europa Viadrina

Der Hauptfokus richtet sich zum einen auf die Euroregion Pro Europa Viadrina und zum anderen auf die grenzüberschreitende Doppelstadt Frankfurt (Oder)-Ślubiice, die im Herzen des Gebiets liegt (siehe Abbildung 2).

3 Empirische Beispiele aus dem deutsch-polnischen Verflechtungsraum

In diesem Abschnitt werden die Analyseergebnisse der beiden empirischen Fallstudien dargelegt. Die Ergebnisse aus den Interview-Daten sollen Einblick in die kommunale und euroregionale Ebene liefern. Als erstes wird die Corona-Pandemie beleuchtet, als zweites folgt das Fischsterben in der Oder.

3.1 Politische Koordination in der Corona-Pandemie im deutsch-polnischen Grenzraum

Die Eindämmungspolitik gegen das neu aufgekommene Corona-Virus führte in der EU und in den Grenzregionen zu einseitigen nationalen Grenzsicherungen. Abbildung 3 zeigt diese Entwicklungen in einem Zeitstrahl auf.

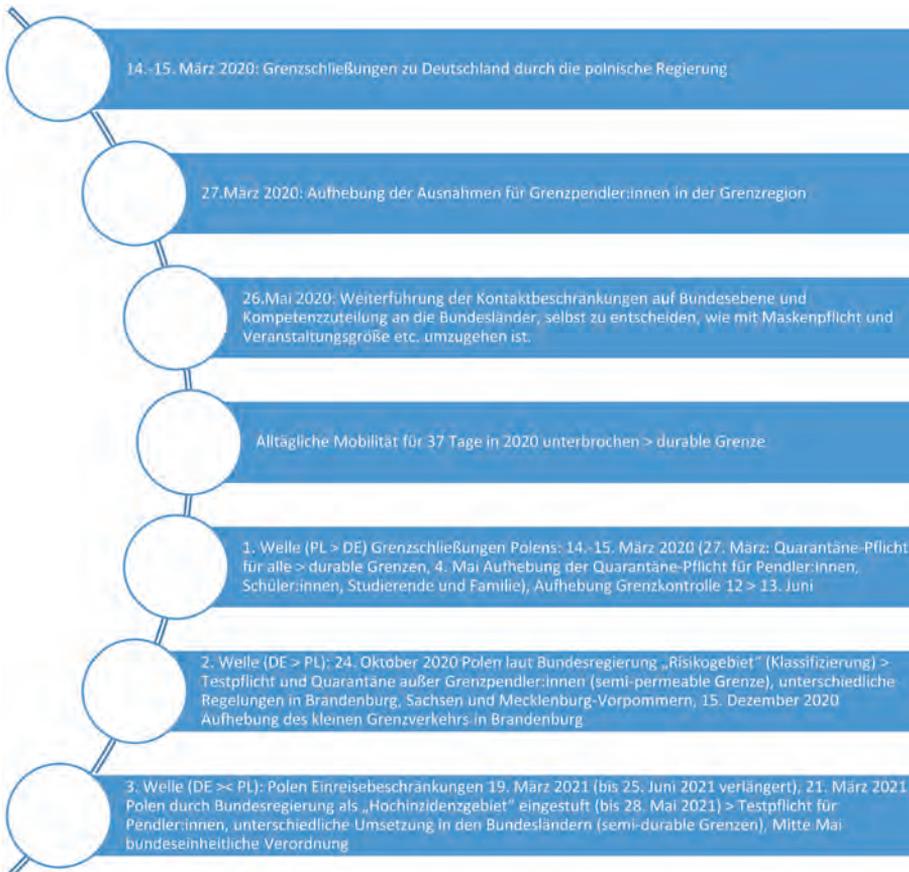


Abbildung 3: Fallstudie 1 – Zeitlicher Verlauf der politischen Maßnahmen in der Corona-Pandemie /
Quelle: Eigene Zusammen- und Darstellung

Der Autor dieses Beitrags hat die Corona-Pandemie im deutsch-polnischen Grenzraum bisher in Bezug auf Grenzziehungsprozesse (vgl. Cyrus/Ulrich 2020), auf die Folgen und Effekte der Grenzsicherungen (vgl. Ulrich 2020), auf die Begründungen, Verhältnisse, Vermittlungen und Veränderungen der Grenzpolitik (vgl. Ulrich 2022b) sowie hinsichtlich grenzüberschreitender Daseins- und Gesundheitsversorgung (vgl. Ulrich 2022a; Ulrich/Cyrus/Jańczak 2024) analysiert. Zudem wurde zusammen mit Norbert Cyrus auch konzeptionelle Überlegungen für das Krisenmanagement im grenzüberschreitenden Raum skizziert (vgl. Cyrus/Ulrich 2021, 2022). In diesem Beitrag wird die Krisenfestigkeit, die Resilienz untersucht.

3.1.1 Persistenz/Widerstandsfähigkeit von euroregionaler Politik und Verwaltung bei der Corona-Pandemie und Grenzsicherungen

Die plötzlich auf gekommenen und von nationaler Seite verordneten Grenzkontrollen in Europa haben auch die deutsch-polnische Grenzregion stark getroffen. Der Vertreter des Frankfurt-Ślubicer Kooperationszentrum bringt dies im Interview vom 27.05.2020 folgendermaßen auf den Punkt: „Also erstmal war das, denke ich schon, für uns ein Schock, dass die Grenze zugemacht wurde. Es kündigte sich natürlich an, weil nicht nur an der deutsch-polnischen Grenze die Reaktionen auf Corona eine nationale Reaktion war und das ganze Schließen von Grenzen, das zog sich ja wirklich fast durch ganz Europa“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV).

Da das Schließen der Grenze simultan an verschiedenen Grenzen in Europa geschah, kam es nicht unerwartet, gleichzeitig wurde es sehr schnell und plötzlich vollzogen und ohne viel Vorbereitungszeit und Kommunikation für die Bürger:innen. Mit einem leichten zeitlichen Abstand berichtet der befragte Vertreter der Euroregion Pro Europa Viadrina am 21.08.2020: „Die Kommunikation seitens der Behörden und seitens der Regierung war vielleicht auch nicht perfekt. Nicht unbedingt wegen der Grenzschließung, sondern quasi der einfache Bürger war erstmal mit Panik versorgt“ (Int5_P6_20200821_GrDaEPV).

Die grenzüberschreitende politische Zusammenarbeit im Mehrebenensystem im Zuge des Krisenmanagements wurde durch die unterschiedlichen Kompetenzen in Deutschland und Polen erschwert – während im zentralstaatlich organisierten Polen die Vorgaben aus Warschau kommen, trafen im föderalen Deutschland die Länder unterschiedliche Regelungen und auch die kommunale Ebene hatte mehr Gestaltungsoptionen: „Klar, das ist natürlich ein großer Unterschied zwischen einem zentralistischen und föderalistischen Staat. [...] Auf polnischer Seite ist das nicht so, da gibt Warschau das vor, und das gilt dann für das gesamte Land. Und auch der kommunale Spielraum, wir hatten hier immer noch ein bisschen kommunalen Spielraum, hier. [...]. Diesen Spielraum hatte die Ślubicer Seite überhaupt nicht“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV).

Auch die Verwaltungszusammenarbeit der grenzüberschreitenden Einrichtungen wurde durch die coronabedingte Grenzschließung gestört: „Es gab mal eine Videoabsprache. Es wird demnächst ein erstes Live-Treffen geben, aber alle anderen Sachen

sind drei Monate einfach verschoben worden. Und zwar weil Live-Treffen nicht möglich waren und auch weil beide Seiten ja auch, [...] die Słubicer Stadtverwaltung war ja wochenlang geschlossen. [...] Die Leute waren nur im Homeoffice. Viele Leute sind auch zu Hause geblieben, weil die für ihre Kinder keine Betreuung hatten. Kurzum, es gab weniger Personal auf beiden Seiten. Es gab eine Menge Kapazitäten, die für die Krisenbewältigung genutzt werden mussten.“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV) Generalisierend fasst er zusammen: „Also es war wirklich auch für die Zusammenarbeit einfach eine, eine Krise. Man musste sehr schnell sich umstellen und wir haben versucht, das Beste draus zu machen. Ich denke, das ist gelungen. Ich finde unser Krisenmanagement war nicht schlecht. Aber es war sehr schwierig“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV).

Auch die Interreg-Förderung und Durchführung von grenzüberschreitenden Projekten kam in dieser Zeit zum Erliegen. Dies wird in einem Interview mit einer Vertreterin des Gemeinsamen Sekretariats des Interreg-Programms V A Brandenburg-Polen am 07.09.2022 deutlich: „Da kann ich sagen, dass tatsächlich vieles eingestellt wurde, vor allem die Jugendprojekte, Bildungsprojekte. [...] Also für das Programm bedeutete das, dass wir ganz viele Änderungsanträge hatten, Verlängerungsanträge. [...] Und wir hatten ganz viel Interesse an Budgeterhöhungen, sodass unsere Restmittel nicht ausgereicht haben“ (Int1_P1_20220907_LinkBord).

Die grenzüberschreitenden Akteure haben also Persistenz beim Umgang mit den Grenzschließungen, mit der Kommunikation mit den Bürger:innen, mit den politischen Strukturen, mit ihrer täglichen Verwaltungszusammenarbeit und bei der Förderung und Arbeit in grenzüberschreitenden Projekten beweisen müssen. Im Folgenden wird darauf eingegangen, welches Lernen innerhalb und von anderen Regionen eingesetzt hat, um die Fähigkeit der Anpassung und Adaption zu stärken.

3.1.2 Anpassungsfähigkeit/Adaptionsfähigkeit und euroregionales Lernen

Die Euroregion Pro Europa Viadrina hat sich in der Zeit der Grenzschließung vor allem für Pendler:innen aktiv eingebracht und sich mit den anderen drei Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze als gemeinsames Sprachrohr gegenüber den nationalen Regierungen verbündet: „Wir sind natürlich auch ein Lobbyist, wenn man so will. Das heißt, wir sind [eine] Stimme der Grenze. [...] Wir haben uns mit den anderen Euroregionen an der deutsch-polnischen Grenze zusammengetan und wir haben quasi Stellungnahmen abgeliefert Richtung Regierungen, für die Pendler, damit [diese quasi pendeln] dürfen“ (Int5_P6_20200821_GrDaEPV).

Des Weiteren diente die Euroregion in dieser Zeit als Kommunikationsrohr gegenüber den Mitgliedern und der Bevölkerung: „Wir haben versucht, eine gewisse Informationsquelle zu sein zu dem, was passiert. Wir haben dazu quasi unsere Medien genutzt. Sprich Newsletter, Facebook, Homepage, was auch immer. Damit zumindest gewisse Informationen zu der Lage auf der anderen Seite ein bisschen vorhanden sind“ (Int5_P6_20200821_GrDaEPV).

Auch die Doppelstadt und das Frankfurt-Stübiger Kooperationszentrum stellten ihre Kommunikation um und richteten – anders als die Euroregion Pro Europa Viadrina – auch eine bilinguale Telefon-Hotline ein, wie der Vertreter im Interview am 27.05.2020 berichtete: „Die Frankfurter Stadtverwaltung hatte ziemlich schnell eine Hotline eingerichtet für Bürger. Und schon nach einer Woche stellten wir fest, dass auch sehr viele polnische Bürger da anriefen und zwar nicht nur Bürger der Stadt Frankfurt (Oder), sondern auch die auf polnischer Seite leben. [...] Und insgesamt haben wir über 600 Anfragen beantwortet, in der gesamten Zeit haben wir gezählt, auf Polnisch. 600 per Telefon und über 100 E-Mail-Anfragen.“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV) Zwar wurden die Kommunikationsmittel und -kanäle im Krisenmanagement angepasst. Allerdings gab es nicht die eine zentrale Kontaktstelle in der Euroregion oder Doppelstadt, an die sich Bürger:innen, Unternehmen und weitere Akteure wenden konnten. Dies wurde von einigen Akteuren im Nachgang 2022 kritisiert und es wurde eine institutionalisierte Form vorgeschlagen (z. B. Int1_P2_20220907_LinkBord; Int8_P10_20221011_LinkBord; Int9_P13_20221014_LinkBord).

So wurden auch aus anderen Grenzregionen, etwa der deutsch-französischen oder deutsch-niederländischen, wo es solche Einrichtungen gibt, Lernprozesse angestoßen. Ein Vertreter der anderen untersuchten Euroregion im Gebiet Brandenburg-Lubuskie – der Euroregion Spree-Neisse-Bober – führte am 14.10.2022 aus: „Andererseits aber auch noch mal wegen den Infopunkten darauf zurückzukommen, dass neben dem Thema Arbeiten, Leben, Wohnen eben auch [im deutsch-französischem Grenzraum] klare, zurechenbare Kanäle für die Bürgerinnen und Bürger geschaffen wurden, welche Corona-Regelungen gelten. Diese Verlässlichkeit ist einfach ein großer Punkt gewesen. [...]. Da haben wir ja auch sehr gute Kontakte und sehen eben auch, dass es an der deutsch-holländischen Grenzregion sehr gut funktioniert hat [...]. Wo wir sagen, da müssen auch wir solche Erfolgsmodelle etablieren“ (Int9_P13_20221014_LinkBord).

Neben der Anpassung der Kommunikationsstrukturen für die verschiedenen Akteure im Grenzraum wandelte sich in der Krise auch die politische und administrative Zusammenarbeit der Stadtverwaltungen – von analog zu digital und aufgrund der dynamischen Entwicklungsprozesse in der Krise auch in dichterem Taktung: „Also ich hatte ja gesagt, dass normalerweise sich die Bürgermeister einmal im Monat treffen. Das haben wir während dieser Corona-Krise erheblich intensiver gestaltet. Die haben sich einmal die Woche für einen einstündigen Videotermin miteinander verabredet [...], um eben in dieser Krise, wo ja die Herangehensweise[n] auf deutscher und polnischer Seite sehr unterschiedlich waren, wo es viele Alleingänge gab, um da eben sehr gut informiert zu sein und gegenüber der Bevölkerung auch gut kommunizieren zu können und um sich auch über alle Irritationen und Schwierigkeiten da abzustimmen.“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV) Die verbesserte und regelmäßige interne Kommunikation in der grenzüberschreitenden Einrichtung führte nach Ansicht des Vertreters des Kooperationszentrums auch zu einer abgestimmteren Kommunikation nach außen: „Also ich denke, für die Zusammenarbeit zwischen beiden Stadtverwaltungen haben wir eine wichtige Rolle gespielt. Vor allen Dingen in Form [...] ihrer regelmäßigen Bürgermeister-Videokonferenzen. Auch für die Öffentlichkeitsarbeit [...] mit gemeinsamen Publikationen, Briefen, Interviews, die sie gegeben haben, die beiden Stadtspitzen“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV).

Im Nachgang der ersten Jahre der Corona-Pandemie haben die Euroregionen eine kollaborative Nachbereitung der Maßnahmen – auch in Absprache mit den Bürger:innen – geplant, wie es hier im Fall der Euroregion Spree-Neiße-Bober erläutert wird: „Wir wollen nämlich die Coronakrise so ein Stück weit auswerten und fünf Bürgerdialoge organisieren, um mit den Menschen beiderseits der Neiße einfach noch mal das Thema auszuwerten.“ (Int9_P13_20221014_LinkBord) Diese Bürgerdialoge sollen auch im Hinblick auf durch die Corona-Pandemie aufgeworfene Fragen der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung und die Lehren, die etwa aus dem deutsch-französischen Grenzraum gezogen werden können, diskutiert werden: „Und gerade unter dem Eindruck von Corona zum Beispiel finde ich, ist das Thema der Gesundheitsversorgung noch mal einen Zacken schärfer geworden, weil es ja da auch im deutsch-französischen Grenzraum große Unterstützung gab für Coronaerkrankungen, gerade im ersten Jahr der Pandemie, wie man unkompliziert und flexibel sich dort im medizinischen Bereich geholfen hat“ (Int9_P13_20221014_LinkBord). Das Thema der Gewährleistung von grenzüberschreitender Gesundheitsversorgung ist demnach ein wichtiges zukünftiges Thema im deutsch-polnischen Grenzraum.

3.1.3 Transformationsfähigkeit und euroregionale Innovation

Die euroregionalen und grenzüberschreitenden Akteure waren fähig, sich in der disruptiv auftretenden Krise widerständig zu präsentieren und adaptiv zu handeln. Mit dem Formulieren von einem gemeinsamen offenen Appell aller Euroregionen und der drei Doppelstädte der deutsch-polnischen Grenze an die jeweiligen nationalen Regierungen haben deutsch-polnische euroregional-institutionalisierte Akteure ihre Kräfte gebündelt und Forderungen an die nationale Ebene bezüglich Kommunikation, Grenzgänger:innen und pendler:innen, Gesundheitswesen, Krisenmanagement sowie grenzübergreifende Zusammenarbeit geäußert (vgl. Ulrich 2022b: 229).

Um sich langfristig bei gleichzeitiger Verflechtungssensibilität krisenresilient aufzustellen, bedarf es für die weitere Ausrichtung transformativer Ansätze und innovativer Strukturen und Prozesse, die auch aus anderen Regionen diffundieren können, die auch für die deutsch-polnische Grenzregion als neuartig – also als politische Innovation – eingestuft werden können. Aus den Interviews in den Jahren 2020 und 2022 sind vor allem die Schaffung eines EVTZ, von Grenzinformationspunkten und von grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge- und Gesundheitsversorgungsstrukturen als politische Innovationen zu sehen, die die Grenzregion transformieren und langfristig krisenfest aufstellen könnten.

Zum Grenzinfopunkt, der auch unter dem Begriff „Grenzscout“ (vgl. Cyrus 2023) subsumiert wird, äußert ein Vertreter des Brandenburger Europa-Ministeriums: „Also ich denke, wenn wir den Grenzraum als Grenzpunkte umsetzen könnten, dann wäre das ein sehr, sehr großer Gewinn. [...] Aber wenn man so was tatsächlich stärker institutionalisieren und verstetigen könnte und auch vor allem für den Alltag da nutzen könnte, wie es, ja, da wäre das wieder so ein Format, wo ich sage [...], da kann man wirklich von der Westgrenze lernen [...]. Also wenn man das so unter diesen Grenzscouts subsumiert.“ (Int8_P10_20221011_LinkBord) Die bisherige Kommuni-

kation verlief spontan und über verschiedene Akteure: „Hier gab es nicht so jemand[e]n, der sich wirklich auf den ersten Blick zuständig gefühlt hat. [Es gab] eine Million [...] Fragen, die sofort beantwortet werden müssen, weil die Leute kommen nicht zur Arbeit, zum Beispiel, aber auch Gesundheitsversorgung [...] Und niemand so richtig wusste, wer ist da jetzt zuständig.“ (Int1_P2_20220907_LinkBord) Grenzinformati- onspunkte können dabei für disruptiv auftretende Krisen, aber auch langfristig als Ansprechpartner zur Verfügung stehen: „Wir brauchen mehr institutionalisierte Kommunikationskanäle, und dazu gehören halt für uns so etwas wie die Grenzinfor- mationspunkte, die natürlich noch viele andere Aufgaben auch haben, nämlich insge- samt zu informieren, zu allen möglichen Fragen: Arbeiten, Wirtschaften und Studie- ren in der Grenzregion. Die aber für unsere Begriffe auch so eine Kommunikations- struktur bilden könnten für Momente, in denen mal schnell was kommuniziert werden muss, die dann auch für die Landesregierung ein eindeutiger Ansprechpartner wer- den. [...] Jeder Grenzbewohner würde sofort auf die Idee kommen, auf der Webseite des Grenzinformati- onspunktes nachzugucken“ (Int1_P2_20220907_LinkBord).

Des Weiteren wurde die Gründung eines EVTZ im Jahr 2020 noch als politische Neue- rung im deutsch-polnischen Grenzraum für die Schaffung von langfristigen Struk- turen (vgl. Ulrich 2021) gesehen: „Und auch eine noch verbindlichere Zusammen- arbeit in Richtung eines EVTZs. Ich finde, diese Krise hat auch gezeigt, dass [...] die Antwort nicht weniger Europa und weniger Zusammenarbeit [ist], sondern mehr Eu- ropa und mehr Zusammenarbeit sein sollte“ (Int1_P1_20200527_GrDaEPV).

Ein abschließendes Zukunftsthema – das eng mit dem epidemiologischen Gesichts- punkt der Pandemie zusammenhängt – ist das der grenzüberschreitenden Daseins- oder Gesundheitsversorgung (vgl. Frey 2023; Ulrich 2022a; Ulrich/Cyrus/Jańczak 2025). Auch hier rückt der Fokus in die Richtung, wie grenzüberschreitende Gesund- heitsversorgung strukturell in Zeiten disruptiv auftretender Gesundheitskrisen lang- fristig aufgestellt werden kann: „Die Situation, wo wir all diese Themen der grenzüber- schreitenden Gesundheit zur Versorgung analysieren wollen und dann versuchen wollen, die Akteure an einen Tisch zu bringen, die wir brauchen, um hier das wirklich so hinzukriegen, dass es [...] wirklich egal ist, auf welcher Seite man lebt, auf welcher Seite man arbeitet und trotzdem da, wo es für die Gesundheit und das Leben notwen- dig ist, die Leistung auf beiden Seiten in Anspruch nehmen kann.“ (Int1_P1_20200527_ GrDaEPV) Die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge ist aktuell noch mit zahlreichen finanziellen, rechtlichen, politischen und administrativen Hürden versehen, gewinnt aber zunehmend an Bedeutung und ist ein innovativer und zukünftiger Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. Frey 2023; Ulrich 2022a; Ulrich/Cyrus/ Jańczak 2025).

3.2 Politische Koordination zur Nachverfolgung und Eindämmung des grenzübergreifenden Fischsterbens in der Oder

Das zweite Fallbeispiel ist die Oder-Katastrophe im August 2022, die auch als Fisch- sterben in der Oder bekannt geworden ist. Abbildung 4 zeigt die zeitliche Entwicklung dieser Katastrophe.

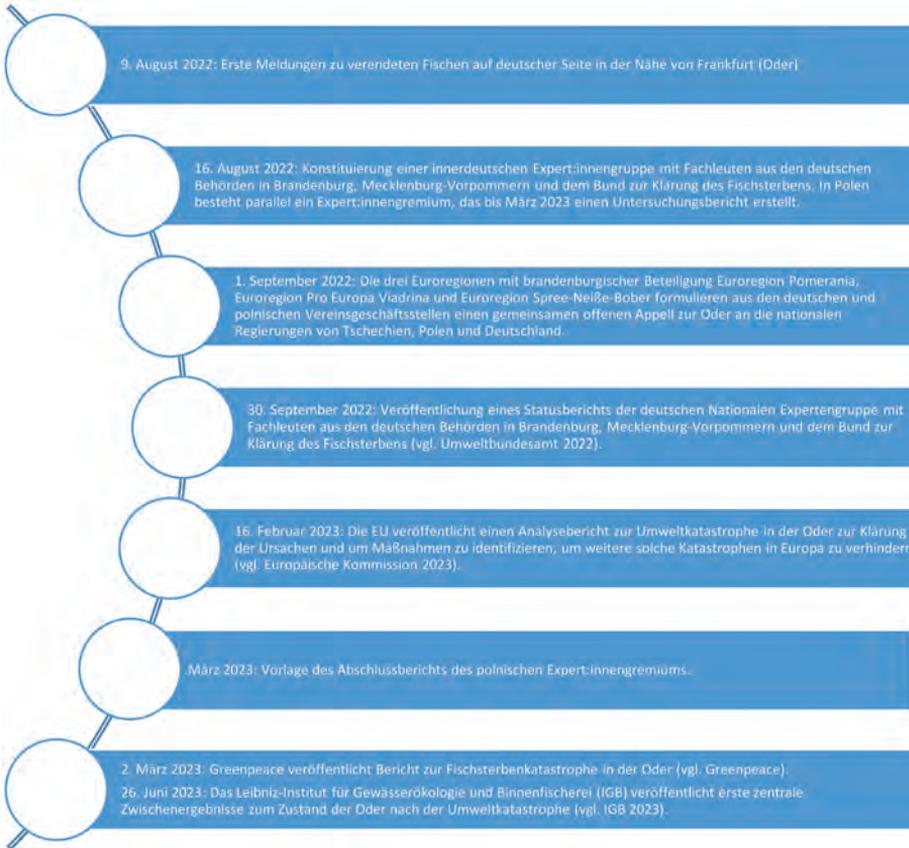


Abbildung 4: Fallstudie 2 – Zeitlicher Verlauf der politischen Maßnahmen zur Nachverfolgung und Eindämmung des Fischsterbens in der Oder / Quelle: Eigene Zusammen- und Darstellung

Im Folgenden wird die euroregionale Krisenfestigkeit aus der Perspektive der befragten Akteure untersucht.

3.2.1 Persistenz/Widerstandsfähigkeit von euroregionaler Politik und Verwaltung beim Fischsterben in der Oder

Auf deutscher Seite waren Bund und Land stärker als die Euroregionen und Kommunen in die Abstimmungsprozesse mit den polnischen Partnern während und nach dem Fischsterben eingebunden. Eine Vertreterin des Landes Brandenburg schildert es wenige Wochen nach der Katastrophe folgendermaßen: „Während des Oder-Fischsterbens gab es eine Telefonkonferenz des Umweltministeriums mit den Forschungsinstituten und den Landkreisen. Da waren wir dann auch eingeladen, um auch eventuell die Schnittstelle zu polnischen Stellen wieder da zu haben, weil die jetzt ja nur in Deutsch stattfand. (Int8_P11_20221011_LinkBord)“ Zwischen Bund und Land gab es also Abstimmungen, aber nicht gleich grenzüberschreitend, auch wenn es

aufgrund der Corona-Krise bereits Krisenkanäle mit der polnischen Seite gab: „Seit Covid und seit dieser Grenze ist es, glaube ich, in der Landesregierung etwas präsenter, dass es Fragen und Themen gibt, wo man mitdenken muss, dass wir einen polnischen Nachbarn haben.“ (Int8_P11_20221011_LinkBord) Wie von einem Vertreter eines anderen Brandenburger Ministeriums erwähnt, waren Umwelt- und Europaministerium in die Krisenkommunikation integriert und erwarteten dieses Krisenereignis nicht, da es „ganz viele Untersuchungen schon im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder auch hinsichtlich Einleitungen, die dort registriert sind, im Rahmen der Aufgabe der Wasserrahmenrichtlinie“ und ganz viele „abgestimmte Meldekettens“ gebe, „die aber nicht funktioniert haben“ (Int5_P7_20220927_LinkBord). Auch ein polnischer Interviewpartner vom Marschallamt der Wojewodschaft Lubuskie betont, dass die Krisenkommunikation – auch auf polnischer Seite – nicht gut funktioniert habe, die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene mit dem Brandenburgischen Umweltminister aber gut verläuft (Int18_P22_20230322_LinkBord).

Die Vertreterin des brandenburgischen Umweltministeriums fügt hinzu, dass es zahlreiche Gremien, Arbeitsgruppen und Pläne zum Schutz der Gewässer gab: „Es gibt ja auch genug Arbeitsgremien [...]. Also angefangen jetzt bei den Grenzflüssen, Grenzgewässerkommissionen, Internationale Kommission zum Schutz der Oder vor Verunreinigung. [...]. Unsere Fachleute von der Wasserwirtschaft, diese Arbeitsgruppen bzw. im Landesumweltamt, dann noch die wissenschaftlichen Leute, die da arbeiten, und da ist es ja schon gewesen, in der Überarbeitung der EU-Hochwasserschutzpläne oder auch der Bewirtschaftungspläne des Grenzflusses gibt es ja auch zwei Pläne, die dann mühevoll irgendwie zusammengeführt worden sind.“ (Int10_P14_20221024_LinkBord) Gleichzeitig wird noch mal hervorgehoben, dass die deutsche und die polnische Seite jeweils eigene Gremien und Pläne haben: „Aber jede Seite hat [es] extra gemacht und dann hat man versucht, irgendwie was Gemeinsames zu machen.“ (Int10_P14_20221024_LinkBord) Das liegt zum einen daran, dass beide Seiten unterschiedliche Zuständigkeiten haben, und zum anderen daran, dass hier nicht die euro-regional-lokale Ebene aktiv wird, sondern die nationale oder regionale, die wiederum divergierende Interessen verfolgen können: „Aber da ist es schon sichtbar geworden, dass es da Diskrepanzen gibt, weil jeder es anders bewertet und beim Fluss Oder ist es so und so das Problem, wir bewerten ihn als naturbelassen, die deutsche Seite, und die polnische Seite aber als reguliert, weil sie ja eine Binnenschiffahrtsstraße draus machen wollen und die deutsche Seite nicht.“ (Int10_P14_20221024_LinkBord) Sie subsumiert: „Und gerade die Oderkatastrophe hat uns ja gezeigt, dass da starke Grenzen gesetzt [sind] und dass das auch stark politisch motiviert ist, wie tiefgreifend die Zusammenarbeit ist“ (Int10_P14_20221024_LinkBord).

3.2.2 Anpassungsfähigkeit/Adaptionsfähigkeit und euroregionales Lernen während der Oder-Katastrophe

Die grenzüberschreitende Widerstandsfähigkeit war im Vergleich zum Umgang mit der Corona-Pandemie wenig ausgeprägt. 2023 wurden mehrere Berichte veröffentlicht (siehe zeitlicher Ablauf, Abbildung 4), die die komplexe Kombination von Umständen als Ursachen der Umweltkatastrophe darlegen. Von den Akteuren der Branden-

burgischen Ministerien wird befürwortet, dass es ein international-grenzüberschreitendes Gremium für das Krisenmanagement geben sollte. „Und das, ob das jetzt ein neues Gremium ist oder bestehende Gremien im Rahmen der Internationalen Kommission zum Schutz der Oder gegen Verunreinigung [...], das kann ich jetzt nicht beurteilen, was da so der beste Weg ist“ (Int5_P7_20220927_LinkBord).

Vonseiten der euroregionalen Vertreter – die bisher wenig in die Krisenkommunikation bei der Oder-Katastrophe einbezogen waren – kam einerseits der Hinweis, dass das Krisenmanagement nicht national, sondern grenzüberschreitend auf Basis von internationalen Richtlinien und Abkommen vollzogen werden solle, und andererseits, dass die Grenzregionen ja die Betroffenen seien und daher in die Krisenkommunikation inkludiert werden sollten. Der Vertreter der Euroregion Spree-Neiße-Bober spricht von einem offenen Appell der drei brandenburgischen Euroregionen: „Und aus dem Grund haben wir uns einfach mit der Euroregion Pomerania, Europa Viadrina und unseren beiden zusammengesetzt und haben [einen] Appell formuliert, den wir offen an alle wichtigen politischen Entscheidungsträger, aber auch an die Mitglieder zum Beispiel unseres deutsch-polnischen Begleitausschusses übermittelt haben“ (Int9_P13_20221014_LinkBord).

3.2.3 Transformationsfähigkeit und euroregionale Innovation

An diesem Punkt setzt die euroregionale Transformationsfähigkeit an. Im Appell wird unter anderem darauf bestanden, dass die lokale Ebene einbezogen werden soll: „Insofern war da das Thema Krisenkommunikation bzw. die nicht vorhandene Krisenkommunikation maßgeblich. Man merkt jetzt, dass auf Regierungsebene, wenn sich die Umweltministerien beider [Länder] zusammengesetzt haben, es ja dann fatal ist, wenn man sich gegenseitig nur die eigene Sicht der Dinge vorstellt. Und deswegen war auch unsere Maßgabe, mit dem Appell darauf hinzuweisen, dass es ja Richtlinien gibt, dass es ja Regeln der Kommunikation gibt, dass man die auch unbedingt einhalten sollte [...]. Und deswegen haben wir ja auch ihr gemeinsames Handeln noch mal als Bitte in den Vordergrund gerückt, um darauf hinzuweisen, dass die Leidtragenden hier vor Ort sind und nicht in den Hauptstädten“ (Int9_P13_20221014_LinkBord).

Im von den Euroregionen formulierten offenen Appell wird das auch noch mal deutlich gemacht. Hier erfährt die Idee eines Krisenkommunikationskanals für grenzüberschreitende Gefährdungslagen, der bisher noch nicht existiert, volle Unterstützung durch die Euroregionen. Ein solcher Kanal wurde in einer Sitzung des Ausschusses für grenznahe Zusammenarbeit der deutsch-polnischen Regierungskommission im April 2022 erarbeitet (vgl. Euroregion Pomerania; Euroregion Pro Europa Viadrina; Euroregion Spree-Neiße-Bober 2022). Er wäre eine Neuerung in der deutsch-polnischen Grenzregion und würde die lokalen Akteure auch stärker inkludieren.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Der Beitrag diskutierte die Krisenfestigkeit im deutsch-polnischen Grenzraum in Zeiten der Polykrise und die euroregionale Politik- und Verwaltungskooperation am Beispiel der disruptiv auftretenden Corona-Pandemie und der Fischkatastrophe in der Oder. Die empirische Analysebasis waren Interview-Daten aus Gesprächen mit (euro-) regionalen und kommunalen Akteuren. Die Untersuchungsregionen umfassten die Euroregion Pro Europa Viadrina, die Doppelstadt Frankfurt (Oder)-Ślubice und die Euroregion Spree-Neiße-Bober. Die zentralen Ergebnisse sind in Abbildung 5 und Abbildung 6 zusammengefasst.

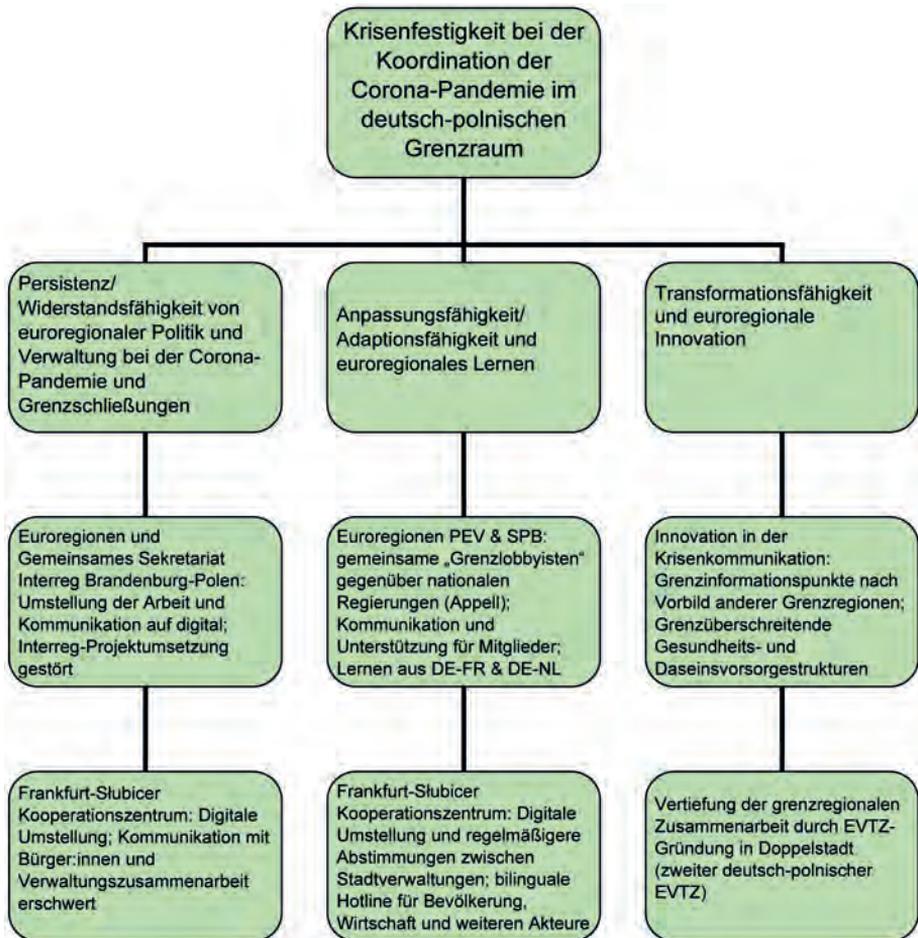


Abbildung 5: Fallstudie 1 – Ergebnisse der Analyse zur Krisenfestigkeit bei der Corona-Pandemie /
Quelle: Eigene Darstellung

Beim Umgang mit der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Grenzschließungen brachten sich die euroregionalen Akteure demnach als „Grenzlobbyisten“ im Bereich Kommunikation als gemeinsame und vernetzte Stimme gegenüber den staatlichen Akteuren und den eigenen Mitgliedern ein, während das grenzurbane Kooperationszentrum den Fokus auf die digitale und enger getaktete Abstimmung der beiden Stadtverwaltungen und transparente und angepasste Kommunikation für die grenzübergreifende Bevölkerung, Wirtschaft und weiteren Akteure legte. Interregionale Lernprozesse mit Prozessen und Strukturen in der deutsch-französischen und deutsch-niederländischen Grenze spielten eine signifikante Rolle, etwa bei der geplanten Einrichtung von sogenannten Grenzinformativpunkten, der Gründung von EVTZ oder der Schaffung von grenzüberschreitenden Gesundheits- und Daseinsvorsorgestrukturen (vgl. Abbildung 5).

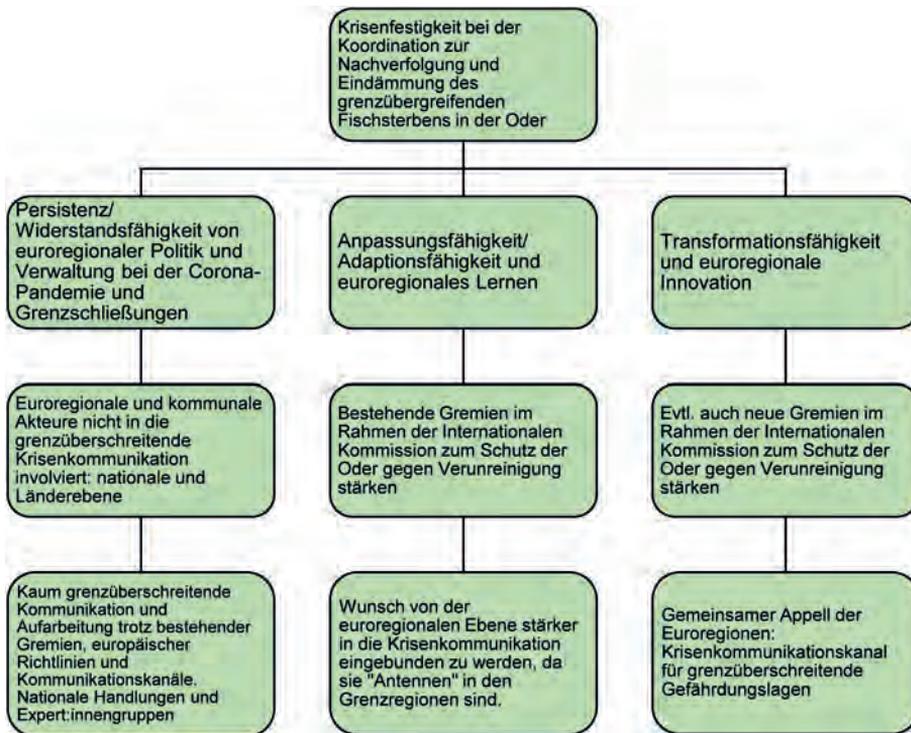


Abbildung 6: Fallstudie 2 – Ergebnisse der Analyse zur Krisenfestigkeit beim Fischsterben in der Oder /
Quelle: Eigene Darstellung

Der Umgang mit der Fischkatastrophe in der Oder hat gezeigt, dass die euroregionalen und kommunalen Akteure weder zuständig noch stark involviert wurden. Vielmehr wurde die nationale Ebene in Deutschland und Polen aktiv und richtete Expert:innengruppen ein, um die Katastrophe aufzuarbeiten. In Deutschland wurde auch die regionale Ebene – in Brandenburg das Umwelt- und Europaministerium – einbezogen. Grenzüberschreitend fand weniger gemeinsame Aufarbeitung statt. Grenz-

überschreitende europäische Richtlinien, Gremien und Kommunikations- und Meldeketten gab es bereits, sie wurden aber nicht bedient. Der Wunsch der euroregionalen und lokalen Ebene war es, in die Kommunikationskanäle einbezogen zu werden. Auch hier wurde in einem gemeinsamen offenen Appell der an der Oder gelegenen Euroregionen der Wunsch geäußert, dass sie in einem Krisenkommunikationskanal für grenzüberschreitende Gefährdungslagen integriert werden. Schließlich seien sie, wie in den Interviews angesprochen, „Grenzlobbyisten“ und „Antennen vor Ort“ in den Grenzregionen, und bekämen die Folgen der disruptiv auftretenden Krisenereignisse direkt zu spüren.

Euroregionen übernehmen daher eine wichtige Vermittlerfunktion. Sie bündeln und kommunizieren nach unten, seitwärts und nach oben: nach unten zu ihren Mitgliedern, seitwärts zu den anderen Euroregionen und den euroregionalen nationalen Nachbarn und nach oben zu den Bundesländern, Wojewodschaften sowie den nationalen Regierungen, wo sie in gemeinsamen Appellen die Stimme der gesamten Grenzregion abbilden. Ihre Inklusion in grenzübergreifende Kommunikationskanäle erscheint sinnvoll – auch beim eher national ausgerichteten Katastrophenschutz in grenzüberschreitenden Räumen.

Literatur

- Anderson, D. J.; Prokcola, E.-K. (2022): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptation and Resistance at Borders*. London, New York.
- Baumgart, S.; Krätzig, S. (2021): Raumentwicklung in Grenzregionen. Wichtige Weichenstellungen unter dem Eindruck der Pandemie. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 48 (2), 18-23.
- Böhm, H.; Boháč, A.; Novotný, L.; Drápela, E.; Opiola, W. (2023): Resilience of Cross-border Cooperation in the Neisse-Nisa-Nysa Euroregion after the Pandemic: Bouncing In-between. In: *Journal of Borderlands Studies*.
- Bouckaert, G; Galli, D.; Kuhlmann, S.; Reiter, R.; Van Hecke, S. (2020): European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. In: *Public Administration Review* 80 (5), 765-773.
- Brinks, V.; Ibert, O. (2020): From Corona Virus to Corona Crisis: The Value of An Analytical and Geographical Understanding of Crisis. In: *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 111 (3), 275-287.
- Brunet-Jailly, E.; Carpenter, M. J. (2020): Introduction: Borderlands in the Era of COVID-19. In: *Borders in Globalization Review* 2 (1), 7-11.
- Cyrus, N. (2020): Grenzen ziehen in Krisenzeiten – temporäre Krisengrenzen statt nationaler Staatsgrenzen. In: Ulrich, P.; Cyrus, N.; Pilhofer, A. (Hrsg.): *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft*. Frankfurt (Oder), 12-16. = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8.
- Cyrus, N. (2023): Bestandsaufnahme und Potential-Analyse von Grenzscouts im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Frankfurt (Oder). = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 12.
- Cyrus, N.; Ulrich, P. (2020): Das Corona-Virus und die Grenzforschung. In: Ulrich, P.; Cyrus, N.; Pilhofer, A. (Hrsg.): *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft*. Frankfurt (Oder), 3-7. = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8.
- Cyrus, N.; Ulrich, P. (2021): Verflechtungssensible Maßnahmenräume. Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 48 (2), 24-33.
- Cyrus, N.; Ulrich, P. (2022): Towards integration-sensitive spatial planning. How the covid-19 pandemic disrupts integrated borderland areas-The case of the German-Polish twin-town Frankfurt (Oder) and Słubice. In: Beck, J. (Hrsg.): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Pandemie. La coopération transfrontalière après la pandémie. Rechtlich-institutionelle Flexibilisierung im Kontext des Aachener Vertrags Flexibilisation juridique et institutionnelle dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle*. Brüssel, 539-557.

- Dittel, J.** (2022): Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Wiesbaden, 125-148.
- Duvernoy, C.** (2021): Die Verbreitung von COVID-19 in Grenzregionen. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 48 (2), 50-59.
- Euroregion Pomerania; Euroregion Pro Europa Viadrina; Euroregion Spree-Neiße-Bober** (Hrsg.) (2022): *Offener Appell zur Oder*. Szczecin, Löcknitz; Gorzów Wielkopolski, Frankfurt (Oder); Guben, Gubin, 01.09.2022.
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (2023): *Eine EU-Analyse der Umweltkatastrophe in der Oder 2022*. JRC Technical Report. Erkenntnisse und forschungsbasierte Empfehlungen zur Vermeidung künftiger Umweltschäden in den Flüssen der EU; eine gemeinsame Analyse der GD ENV, der JRC und der EUA.
- Frey, M.** (2023): *Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge im deutsch-polnischen Grenzraum*. Zweisprachige Expertise zu rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen/ Prawne aspekty transgranicznych usług publicznych. Podstawy i warunki ramowe. Potsdam. = KWI-Diskurs 2.
- Greenpeace** (Hrsg.) (2023): *Greenpeace deckt auf: Polnische Bergbaukonzerne PGG und JSWSA für Fischsterben verantwortlich Bericht über das Fischsterben in der Oder im Juli/August 2022*, 02.März 2023.
<https://www.greenpeace.de/publikationen/20230302-greenpeace-report-fischsterben-oder.pdf> (04.07.2024).
- Hennig, A.** (2020): The spatial dimension of coronavirus crisis management and the role of subnational actors in the German-Polish border region. In: *European Societies* 23 (sup1), S589-S871.
- IRS – Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung** (Hrsg.) (2021): *Forschungsprogramm 2022-2025*. Disruption – kritische Momente sozial-räumlichen Wandels. Erkner.
- IGB – Leibniz-Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei** (Hrsg.) (2023): *IGB Fact Sheet*. Zentrale Zwischenergebnisse zum Zustand der Oder nach der Umweltkatastrophe, 26.Juni 2023.
https://www.igb-berlin.de/sites/default/files/media-files/download-files/IGB_FACT_SHEET_Oder-Zwischenergebnisse_1.pdf (04.07.2024).
- Jańczak, J.** (2020): The German-Polish border, re-bordering and the pandemic: centers vs. peripheries? In: Ulrich, P.; Cyrus, N.; Pilhofer, A. (Hrsg.): *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise*. Analysen zu Region und Gesellschaft. Frankfurt (Oder), 17-19. = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8.
- Kuebart, A.; Stabler, M.** (2021): Risikoprozesse statt Risikogebiete. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 48 (2), 40-49.
- Kuhlmann, S.; Hellström, M.; Ramberg, U.; Reiter, R.** (2021): Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. In: *International Review of Administrative Sciences* 87 (3), 556-575.
- Kuhlmann, S.; Franzke, J.** (2021): Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective. In: *Local Government Studies* 48 (2), 312-334.
- Kuhlmann, S.; Franzke, J.; Dumas, B. P.** (2022): Technocratic Decision-Making in Times of Crisis? The Use of Data for Scientific Policy Advice in Germany's COVID-19 Management. In: *Public Organization Review* 22, 269-289.
- Laine, J. P.** (2022): Epilogue. Borderland resilience: thriving in adversity? In: Anderson, D. J.; Prokkola, E.-K. (Hrsg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptation and Resistance at Borders*. London, New York, 182-192.
- Lois, M; Cairo, H.; García de las Heras, M.** (2022): Politics of resilience. politics of borders? In-mobility, insecurity and Schengen "exceptional circumstances" in the time of COVID-19 at the Spanish-Portuguese border. In: Anderson, D. J.; Prokkola, E.-K. (Hrsg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptation and Resistance at Borders*. London, New York, 182-192.
- Lübke-meier, E.; von Ondarza, N.** (2017): Im Schatten der Poly-Krise. Leitlinien für eine Erneuerung der EU nach dem Jubiläums-Gipfel in Rom. Berlin. = SWP-Aktuell 15.
- Medeiros, E.; Guillermo Ramírez, M.; Ocskay, G.; Peyrony, J.** (2020): Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. In: *European Planning Studies* 29 (5), 962-982.
- Nossem, E.** (2020): The pandemic of nationalism and the nationalism of pandemics. Trier. = UniGR-CBS Working Paper 8.
- Ohmae, K.** (1999): *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy*. New York.
- Opiłowska, E.** (2020): The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? In: *European Societies* 23 (sup1), S589-S600.
- Opiłowska, E.** (2022a): Resilienz grenzüberschreitender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzgebiet in europäischer Perspektive. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Wiesbaden, 193-213.

- Opitowska, E. (2022b): Von der Grenze der Versöhnung zur Grenze als Ressource. 30 Jahre deutsch-polnische grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Versuch einer Bilanz. In: Dahl, M.; Lemanczyk, M.; Loew, P. O.; Łada-Konefał, A. (Hrsg.): Von der Versöhnung zur Alltäglichkeit? 30 Jahre deutsch-polnische Nachbarschaft. Wiesbaden, 87-98.
- Schneidewind, U. (2018): Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. Frankfurt am Main.
- Ulrich, P. (2020): Impact Assessment of the Challenges and Successes in Coordinating the COVID-19 Crisis on the German-Polish Border: Examples from the Euregion Pro Europa Viadrina, the Frankfurt-Ślubice Cooperation Centre and the Southern Part of the Euregion Pomerania. In: Unfried, M.; Büttgen, N.; Marks, S. (Hrsg.): Cross-Border Impact Assessment 2020: Dossier 1: The Impact of the Corona Crisis on Cross-border Regions. Maastricht, 39-54.
- Ulrich, P. (2021): Participatory Governance in the Europe of CrossBorder Regions: Cooperation – Boundaries – Civil Society. Baden-Baden.
- Ulrich, P. (2022a): Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge in der Euroregion Pro Europa Viadrina. In: Ulrich, P.; Wojciechowski, K. (Hrsg.): Deutsch-polnische Broschüre „Wissenschaft & Praxis im Dialog in unsicheren Zeiten. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge in der Euroregion Pro Europa Viadrina & anderen Regionen im Vergleich/ Nauka i praktyka w dialogu w niepewnych czasach. Transgraniczne usługi użyteczności publicznej w Euroregionie Pro Europa Viadrina i innych regionach w porównaniu“. Frankfurt (Oder), 13-18. = Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 11.
- Ulrich, P. (2022b): Nationale Grenzziehungen und euroregionale Verflechtungen in der deutsch-polnischen Grenzregion in Zeiten der Pandemie. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden, 215-234.
- Ulrich, P., Cyrus, N., Jańczak, J. (Hrsg.) (2024): Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge. Stand und Perspektiven in europäischen Verflechtungsräumen. Wiesbaden.
- Unfried, M. (2022): Krisenbewältigung und Solidarität während der Corona- Pandemie in Europäischen Grenzregionen – Was war passiert und wie weiter? In: Beck, J. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach der Pandemie. La coopération transfrontalière après la pandémie. Rechtlich-institutionelle Flexibilisierung im Kontext des Aachener Vertrags Flexibilisation juridique et institutionnelle dans le cadre du Traité d'Aix-la-Chapelle. Brüssel, 521-537.
- Unfried, M.; Büttgen, N.; Marks, S. (2020): Cross-Border Impact Assessment 2020: Dossier 1: The Impact of the Corona Crisis on Cross-border Regions. Maastricht.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2022): Nationale Expert*innengruppe zum Fischsterben in der Oder unter Leitung des Umweltbundesamtes: Fischsterben in der Oder, August 2022 Statusbericht, Stand 30.09.2022, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/statusbericht_fischsterben_in_der_oder_220930.pdf (04.07.2024).
- Wassenberg, B. (2022): Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenaukreis: Von Ressentiments zur Europäischen Solidarität und grenzüberschreitenden Innovation. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden, 171-191.
- Weber, F. (2020): Cross-border cooperation in the border region of Germany, France and Luxembourg in times of Covid-19. In: European Societies 24 (3), 354-381.
- Weber, F.; Wille, C. (2020): Grenzgeographien der Covid-19-Pandemie. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen. Wiesbaden, 191-223.
- Weber, F. (2022): Die Covid-19-Pandemie und die grenzüberschreitende Kooperation in der Region SaarLorLux – politische Bewertungen und Perspektiven. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden, 149-161.

Autor

*Dr. Peter Ulrich (*1984), ist Politikwissenschaftler und Regionalplaner. Er ist wissenschaftlicher Geschäftsführer des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam. Zuvor hat er an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung in Erkner und an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg in den Bereichen Europa-, Regional-, Kommunal- und Grenzraumstudien gelehrt und geforscht.*

Julia Dittel und Florian Weber (Universität des Saarlandes) im Gespräch mit Carolin Guilmet-Fuchs (Regionalverband Saarbrücken) und Florence Guillemin (Eurodistrict SaarMoselle)

GRENZÜBERSCHREITEND LEBEN UND ARBEITEN IM EURODISTRICT SAARMOSELLE

Kurzfassung

Die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich wurden durch die Covid-19-Pandemie auf eine harte Probe gestellt. Insbesondere vor Ort wurden die Erfahrungen mit Grenzreglementierungen als Schock wahrgenommen. Carolin Guilmet-Fuchs, Verantwortliche für den Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Regionalverband Saarbrücken, und Florence Guillemin, Geschäftsführerin des EVTZ Eurodistrict SaarMoselle, berichten in einem Gespräch über die Zeit der Pandemie in der Grenzregion, aber auch mit einem ‚von Berlin ausgehenden‘ Blick. Neben Herausforderungen diskutieren sie die Impulse und Lehren, die aus der Zeit der Gesundheitskrise gezogen wurden, sowie weitere Handlungsbedarfe für die zukünftige Zusammenarbeit. Übergreifend betonen sie hierbei die Rolle der lokalen Ebene, wo die grenzüberschreitenden Beziehungen mit Leben gefüllt werden.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Kooperation – Eurodistrict SaarMoselle – Regionalverband Saarbrücken – Erfahrungsberichte – Mehrebenen-Governance – lokale Ebene

Cross-border Living and Working in the SaarMoselle Eurodistrict

Abstract

The Covid-19 pandemic put cross-border relations between Germany and France to the test. Border restrictions were perceived as a shock, particularly at the local level. Carolin Guilmet-Fuchs, in charge of cross-border cooperation in the Saarbrücken District, and Florence Guillemin, director of the EGTC Eurodistrict SaarMoselle, talk about the pandemic in the border region and give additional insights from a ‘Berlin perspective’. They discuss the impetus and challenges posed by the health crisis and the lessons learnt from it, as well as the need for additional action to promote future cooperation. Throughout, they emphasise the importance of the local level, where cross-border relationships are put into practice.

Keywords

Cross-border cooperation – Eurodistrict SaarMoselle – Saarbrücken District – Report of experience – Multi-level governance – local level

Julia Dittel: Liebe Frau Guilmet-Fuchs, liebe Frau Guillemin, vielen Dank, dass Sie Florian Weber und mir für einen Austausch über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion zur Verfügung stehen. Wir möchten mit Ihnen Lehren aus der Covid-19-Pandemie sowie Perspektiven für die grenzüberschreitende Kooperation diskutieren. Einsteigen möchte ich mit einem Blick zurück und damit mit Ihren ganz spontanen Erinnerungen an die Anfangsphase der Pandemie – da reden wir ja von wenigen Tagen, Wochen. Wie haben Sie die Zeit wahrgenommen, gerade auch im Kontext der grenzüberschreitenden Beziehungen, und welche Erfahrungen waren besonders prägend?

Carolin Guilmet-Fuchs: Das erste Wort, das mir direkt einfällt, ist ‚Schockstarre‘. Was mir zudem in den Sinn kommt, ist ein absolutes Unverständnis, dass man sich in meinen Augen in den ersten Wochen und Monaten eigentlich zurückentwickelt hat, und dass man Dinge erlebt hat, von denen ich nie geglaubt hätte, sie zu erleben – das Thema ‚Grenzsicherungen‘. Wenngleich es in meinem Kindesalter normal war, dass es Kontrollen gab, wenn man über die Grenze fuhr, war diese einschränkende Funktion jahrzehntelang nicht mehr präsent.

Florence Guillemin: Meine Erinnerungen betreffen zwei unterschiedliche Ebenen. Am Tag der eingeführten Grenzreglementierungen hatte ich *erstens* ein ganz pragmatisches Problem: Ein Teil meines Teams, damals habe ich ein Büro in Berlin geleitet, war bei einer Konferenz in Marseille. Meine erste Sorge war, wie ich mein komplettes deutsch-französisches Team zurückbekomme und wie wir die Arbeit für die kommenden Tage, Wochen, Monate organisieren werden. Das waren ganz konkrete, pragmatische Fragen. *Zweitens* war ich nicht vor Ort im Grenzgebiet, sondern zwischen Marseille, Paris, Belgien und Berlin unterwegs – und hatte von dort aus überhaupt keinen Blick für das direkte Grenzüberschreitende. Ich habe mir überhaupt keine Gedanken darüber gemacht, wie das für die Menschen ist, deren Kinder eine Schule drei Kilometer weiter entfernt, aber jenseits der nationalen Grenze besuchen. Als ich hierherkam, in die deutsch-französische Grenzregion, war das Erste, was bei allen Gesprächen mit allen Leuten zur Sprache kam, der Schock der Grenzsicherung – ein richtiges Trauma. Erst da habe ich wirklich wahrgenommen, wie es für die Menschen in der Grenzregion war, mit einer Pandemie und damit verbundenen Unsicherheiten konfrontiert zu sein. Natürlich gab es diese Ängste überall, aber hier hat es eine völlig andere Dimension gehabt.

Julia Dittel: Mit diesem Schockartigen gingen dann natürlich auch im Alltag vielfältige Herausforderungen und offene Fragen einher. Welche Auswirkungen hatte die Pandemie damit auf Ihre Arbeit beim Regionalverband?

Carolin Guilmet-Fuchs: Konkret, im operativen Geschäft, wurden erstmal alle Sitzungen abgesagt, wir hatten noch kein Zoom oder Sonstiges. Also eigentlich waren wir zwei, drei Wochen außer Gefecht gesetzt. Wir durften auch nicht ins Büro, natürlich zunächst einmal zum Wohle und Schutze der Mitarbeitenden. Eine Reorganisation der Arbeit erfolgte, nachdem relativ schnell Möglichkeiten zum Online-Austausch geschaffen worden waren. So konnte auch mit den französischen Partnern auf Arbeitsebene der Kontakt schnell wiederhergestellt werden. Von diesen haben wir dann leider auch sehr traurige Berichterstattungen erhalten, von Kollegen, deren Eltern verstorben sind oder Ähnliches. Obwohl wir uns schon seit Jahren kannten und alle bereits per ‚Du‘ waren, sind wir in der Zeit noch mal stärker zusammengewachsen.

Gleichzeitig war da aber auch eine gewisse Machtlosigkeit angesichts der Geschehnisse und Entscheidungen, die auf der Ebene des Landes oder des Bundes getroffen wurden. Ich gebe zu, ich bin seit fast zehn Jahren in der grenzüberschreitenden Kooperation tätig und ich dachte, „Ach, wir haben die Fäden in der Hand!“ Doch ich musste feststellen, ich hatte gar nichts in der Hand. Also man hat in der Zeit gemerkt, dass die kommunale Ebene, auf der wir uns bewegen, so ein bisschen machtlos war, in den ersten Wochen zumindest.

Florian Weber: Wie hat sich die Arbeit beim Regionalverband aus Ihrer Sicht nach den ersten Wochen weiterentwickelt? Und welche Themen standen im Weiteren auf der Tagesordnung?

Carolin Guilmet-Fuchs: Wir konnten unsere Projekte weiterführen, nachdem wir wieder reorganisiert waren, nur eben online. Auch mit dem Eurodistrict gingen alle Gremien weiter. Und auf einmal fand alles online statt, obwohl es vorher nicht ging, und wir haben festgestellt, dass die Partizipation sehr, sehr hoch war. Die kommunalen Politiker, die Delegierten des Eurodistricts auf französischer und deutscher Seite, waren sehr involviert, sehr *ému*, würde ich sagen. Und wir hatten Teilnehmerzahlen, die wir in Präsenz lange nicht geschafft hatten. Das hing nicht nur mit dem Online-Format zusammen, in meinen Augen, sondern man hat einfach gemerkt, dass wir jetzt hier was tun müssen, zusammenhalten und auch reflektieren müssen, was hier eigentlich los ist.

Thematisch war der Gesundheitsaspekt zentral, das ist klar, und das Thema des grenzüberschreitenden Krisenmanagements. In den verschiedenen Krisensitzungen wurde ein Zusammenhalt, auch auf politischer Ebene, deutlich, wie ich ihn aus Arbeitsebenensicht selten erlebt habe. Und diesen Zusammenhalt empfand ich schon als ein sehr, sehr positives Zeichen, jenseits des politischen Programms. Es ging wirklich um das Wohl der Bürgerinnen und Bürger diesseits und jenseits der Grenze.

Julia Dittel: Der grenzüberschreitende Zusammenhalt rückte also durch die Krise stärker ins politische Bewusstsein und wurde damit auch aktiv befördert, gleichzeitig gab es ja verschiedene Herausforderungen. Maßnahmen zur Eindämmung des Pande-

miegeschehens wurden täglich aktualisiert, in der Grenzregion waren zudem die Regelungen zweier Länder und Regionen von Relevanz. Wie lief die Informationsvermittlung in dieser Zeit?

Carolyn Guilmet-Fuchs: Ich würde sagen, dass ich sehr gut informiert war, aber das ist wahrscheinlich damit verbunden, dass ich beim Regionalverband arbeite und dass man dann automatisch einen Informationsvorteil hat, weil man ja mitten im Geschehen ist. Für Bürgerinnen und Bürger war es da schwieriger, an die Infos zu kommen. Daher haben wir die aktuellen Infos – da waren ja die Corona-Regelungen, die alle drei Tage, gefühlt, geändert wurden – täglich auf unserer Internetseite veröffentlicht. Das Pressereferat im Haus war sehr gefordert.

Julia Dittel: Damit haben sowohl der Regionalverband als auch der Eurodistrict, die entsprechend sehr eng zusammengearbeitet haben, gerade im Bereich des Grenzüberschreitenden, natürlich eine wichtige Rolle als Ansprechpartner eingenommen. Wie war, Frau Guillemin, Ihre Perspektive auf den veränderten Arbeitsalltag, nach diesem ersten Schock, damals ja noch in Berlin?

Florence Guillemin: Wir waren ein relativ kleines Team und wir hatten junge Mitarbeiter, deren Familien in Frankreich lebten und die selbst ganz alleine in Berlin waren. Das war auch mental belastend und diesen psychologischen Stress mussten wir auch in der Organisation der Arbeit berücksichtigen. Zum Glück hatten wir relativ schnell die Möglichkeit, einen passenden Rahmen zu finden, weil wir es schon seit Jahren gewohnt waren, mit Zoom und weiteren Digitaltools zu arbeiten. Hinzu kamen natürlich sämtliche administrative Fragestellungen – Flugbuchungen, Testpflichten, Quarantäne. Was die Information angeht, waren wir schon gut informiert, in Berlin konnte man schnell Informationen bekommen. Das war nicht das Schwierigste. Aber wie gesagt, das war wirklich eine ganz nationale Perspektive. Also, vom Grenzgebiet haben wir niemals gehört. Das liegt an niemandes bösem Willen, gar nicht. Es ist einfach so, dass es nicht dazu kommt. In Berlin hatte das aber nichtsdestotrotz eine Bedeutung, angesichts der Nähe zu Polen. Die Grenzrestriktionen hat man in Berlin im Alltagsleben dann auch gemerkt – es gab einfach einen Teil der Bevölkerung, der plötzlich nicht mehr so ohne Weiteres in die Stadt kommen durfte.

Und bezüglich des deutsch-französischen Falls: Wir haben hier nachträglich die Erfahrung gemacht, dass man aus Berlin-Perspektive dachte, dass man die entsprechenden Autoritäten in Frankreich informiert habe und dass die Informationen bis zur lokalen Ebene weitergegeben würden. Das sollte in der Theorie so funktionieren. Aber eine direkte Verbindung zwischen Nationalebene und Lokalebene wäre unerlässlich gewesen. Deswegen ist die Kommunalebene unheimlich wichtig (hierzu auch Scherer und Schnell 2024 in diesem Band). Gerade in der Krisenbewältigung braucht man einen kurzen Weg, einen direkten Weg.

Und das hat in unserer Grenzregion sehr gut funktioniert, weil die deutsche und die französische Verwaltung – Politiker und administrative Mitarbeiter – sich so gut kannten, dass sie direkt ihr Telefon in die Hand genommen haben und in Saarbrücken, beim Regionalverband oder in Forbach oder Saargemünd angerufen und gemeinsame Vorgehensweisen abgesprochen haben. Daher kam beispielsweise das deutsch-französische Testzentrum¹ sehr schnell. Die Leute kannten sich seit 15 Jahren – kurzer Weg, direkter Weg. Also auf horizontaler Ebene, wenn ich das so nennen kann, hat das sehr gut funktioniert. So konnte man konkrete, schnelle Ergebnisse zur Krisenbewältigung erzielen. Hätte man den formalen Weg eingeschlagen, hätte das alles viel länger gedauert. Der Eurodistrict hat zudem sehr schnell auf die Entscheidung aus Berlin zu den Grenzrestriktionen reagiert – mit einem Brief, der ein schnelles Ende der Kontrollen und Schließungen einforderte.

Carolyn Guilmet-Fuchs: Ja, Du sprichst den Brief an, den die Präsidentschaft des Eurodistricts an Herrn Macron und Frau Merkel geschrieben hat. Das war wirklich ein sehr emotionaler Appell. Und der Brief hat Wirkung gezeigt.

Gleichzeitig – das darf man nicht vergessen und das habe ich als Deutsch-Französin auch persönlich erlebt – gab es auch Anfeindungen. Da gab es Menschen auf deutscher Seite, die sagten, als Grand Est Risikogebiet war, „Oh, die Franzosen bringen Corona zu uns rein“. Entsprechendes Unverständnis auf deutscher und französischer Seite wurde natürlich laut.

Dann gab es auch die explizite Gegenbewegung, Menschen, die betonten, „Hey, wir sind doch eigentlich eins“. In Krisenzeiten kristallisiert sich nochmal raus, wo vielleicht sowieso Dinge ein bisschen im Argen liegen. Wir überqueren tagtäglich die Grenze zum Einkaufen, zum Arbeiten, zur Schule. Viele Arbeitnehmer waren in Sorge, weil einfach ihre Existenz davon abhängt, nach Deutschland zu gehen. Auch die Saarbahn fuhr nicht mehr – eine Herausforderung gerade für die Schüler und Schülerinnen, die im französischen Grenzgebiet wohnen und beispielsweise das Deutsch-Französische Gymnasium in Saarbrücken besuchen. Also, das war wirklich eine Katastrophe.

Julia Dittel: Das sind sehr markante Punkte, die ja unglaublich gut die Verflechtungen im Grenzraum zeigen. Und die natürlich auch, Sie sprachen es an, die Bedeutung von persönlichen Kontakten betonen. Was waren denn aus Ihrer Sicht die wichtigsten Ansprechpartner:innen, aber auch vielleicht wichtige Strukturen, Institutionen, die sich in dieser Krisenkooperation als besonders relevant erwiesen haben?

1 Nachdem das Departement Moselle im März 2021 durch das deutsche Robert Koch-Institut zu einem Virusvariantengebiet erklärt worden war, wurde eine Testnachweispflicht bei der Einreise nach Deutschland eingeführt, die auch Grenzgänger:innen betraf. Als gewisse Lehre aus der ersten Pandemie-Welle stand für (grenz)regionale Verantwortliche schnell fest, dass Störungen des grenzüberschreitenden Verkehrs so weit wie möglich verhindert werden sollten. Mit Unterstützung des Eurodistrict SaarMoselle errichteten Akteure binnen weniger Tage ein Testzentrum nur wenige Meter von der Grenze entfernt, das Grenzgänger:innen ein Testen ermöglichte.

Carolin Guilmet-Fuchs: Also, für den Regionalverband, natürlich im Rahmen seiner Mitgliedschaft, der Eurodistrict SaarMoselle. Der Eurodistrict war für mich so ein bisschen die ‚Zentrale‘ (zur Bedeutung des Eurodistrict SaarMoselle während der Pandemie innerhalb der Region SaarLorLux siehe auch Dittel und Weber 2024 in diesem Band). Daneben natürlich die Landeshauptstadt Saarbrücken und eben unsere fünf französischen Nachbarkommunen, mit denen wir ohnehin sehr, sehr eng zusammenarbeiten, wie Florence Guillemin das eben beschrieben hat. Wir kennen uns sowieso.

Aber wir waren ja davon ausgegangen, dass wir eigentlich eins sind und dann haben wir gemerkt, wir sind doch zwei Länder mit ihren unterschiedlichen Regelungen. Vielleicht hat man in den letzten Jahren vieles auch als selbstverständlich hingegenommen, so dass, in meinen Augen, stellenweise auch ein bisschen die Luft raus war aus dem Thema der grenzüberschreitenden Verflechtungen. Es war mitunter selbstverständlich, dass man nach Forbach ins Theater fuhr und nach Saarbrücken zum Arbeiten. Ich glaube, dass die Pandemie sehr viel im Bewusstsein der Bevölkerung verändert hat, und gezeigt hat, dass das Grenzüberschreitende eben nicht selbstverständlich ist.

Julia Dittel: Wie war das aus Ihrer Sicht von Berlin aus, Frau Guillemin? Welche Akteure haben sich da besonders hervorgetan für die grenzüberschreitende Kooperation?

Florence Guillemin: Also, ich hatte das wirklich nicht unbedingt im Blick, weil es nicht unbedingt dieses ‚Lebensraumgefühl‘ gab, wie hier. Also, das ist ein *bassin de vie* hier (dazu auch Duvernet 2024 in diesem Band). Und die Staatsangehörigkeit spielt keine Rolle in unserem Alltagsleben. Also zumindest so lange, bis wir – wie es bei der Pandemie der Fall war – plötzlich merken, dass die nationalen Grenzen doch noch da sind. Aber von Berlin aus hatte ich nur diese binationalen Perspektiven im Blick, gerade mit der großen Entfernung zur französischen Grenze. Themen waren da insbesondere Informationen zu Reiseregulungen, Quarantänepflicht, Testpflicht, aber eben auf nationaler Ebene.

Carolin Guilmet-Fuchs: Mir ist noch ein Satz eingefallen, den wir vor ein paar Jahren für einen kleinen Flyer – der Titel lautete „Die Brückenbauer“ – zu unserer Arbeit im Kontext der grenzüberschreitenden Kooperation beim Regionalverband integriert haben, von dem manche aber ein bisschen überrascht waren. Aber wir waren einfach mutig, als Arbeitsebene, und haben mal geschrieben: „Abseits der großen Politik ist hier über Jahre hinweg echtes europäisches Denken und Handeln gewachsen.“ Und das hat sich in der Krisenzeit einfach bestätigt. Und die Basisarbeit ist einfach die Netzwerkarbeit, dass sich die Akteure untereinander kennen. Das ist insbesondere auf kommunaler Ebene ganz wichtig, und ich persönlich würde mir – das würde meine Arbeit deutlich erleichtern – oft auch ein besseres Schnittstellenmanagement zwischen den Ebenen wünschen. Also, da sehe ich noch ein kleines Defizit. Also, wenn man die Partner nicht sowieso gut kennt, sind die Schnittstellen schwieriger oder die Wege länger.

Florian Weber: Und bis man dann die richtige Kontaktperson herausgefunden hat ... Da sind die Wege einfach zu lang, besonders in Krisenzeiten. Das haben die Erfahrungen mit der Pandemie auch nochmal bestärkt. Was waren aus Ihrer Sicht weitere zentrale Lehren, die aus dieser Zeit gezogen wurden?

Carolin Guilmet-Fuchs: Eine große Lehre ist, dass wir unbedingt die junge Generation, Schülerinnen und Schüler, verstärkt fokussieren und ansprechen müssen. Man hat die so ein bisschen ‚vergessen‘, ob das jetzt diesseits oder jenseits der Grenze ist. Die Verankerung dieses europäischen Denkens und Handelns muss als Basis in der Schule gelegt werden.

Eine zweite Lehre wäre für mich das Zusammenwirken in Krisenzeiten. Im Nachhinein habe ich das als sehr positiv wahrgenommen, dass wir noch mal zusammengerückt sind. Das war auch eine gute Bestätigung, dass unsere Arbeit vor 2020 nicht umsonst war. Und es muss gleichzeitig jetzt auch richtig weitergehen. Die Zeit der Pandemie war einfach die Bestätigung, dass man am Ball bleiben muss und grenzüberschreitende Vernetzung nicht als selbstverständlich sehen darf. Es ist nicht selbstverständlich, dass grenzüberschreitende Gebiete so gut kooperieren.

Florian Weber: Und dann vermutlich auch von den unterschiedlichen Phasen der Pandemie her gedacht, dass dann die Möglichkeiten auch gewachsen sind, Einfluss zu nehmen. Sie haben ja eben schon das deutsch-französische Testzentrum angesprochen. Nach diesem ersten Schock, so unser Eindruck, sind die Handlungsmöglichkeiten auch gewachsen.

Carolin Guilmet-Fuchs: Es wurde mehr möglich – und vor allem auch schneller. Also wenn es sehr dringend ist, geht es auf einmal auch schneller, das ist auch ein Lerneffekt.

Florence Guillemin: Lehren, die wir aus der Perspektive des Eurodistrict feststellen können, sind, erstens: Langfristige Zusammenarbeit ist Voraussetzung zur Krisenbewältigung. Als zweites hätten wir: Kurze Wege sind gut. Das bedeutet auch, dass es kein Verständnis mehr für sehr lange Wege gibt. Das ist auch eine Folge aus der Pandemie. Da hat es funktioniert, schnell und direkt, wieso geht das nicht immer so? Daraus ergibt sich in Teilen inzwischen eine leichte Ungeduld. Und als dritten Punkt haben wir festgestellt, dass keine Entscheidung auf nationaler Ebene stattfinden sollte, ohne einen Überblick über die Lage im Grenzgebiet zu haben. Grenzgebiete sind ganz besondere Orte, ganz spezielle Räume, die als solche wahrgenommen werden müssen.

Carolin Guilmet-Fuchs: Und ich würde vielleicht noch hinzufügen, dass wir auch während unserer Arbeit, *au quotidien*, also im Alltäglichen, immer ganz nah bei den Bürgerinnen und Bürgern in den Kommunen sein müssen. Schließlich sollen sie durch unse-

re Projekte und Inhalte angesprochen werden. Daher haben wir verschiedene Projekte auf Graswurzelebene, wie wir es immer nennen. Denn gerade jene Gebiete des Regionalverbands, die etwas weiter von der Grenze entfernt liegen, die identifizieren sich mitunter kaum mit dem Grenzgebiet. Und wir sind seit Jahren am Ball, um das zu ändern und auch die weiter entfernt liegenden Kommunen miteinzubeziehen. Da müssen wir Angebote schaffen und Bürgerinnen und Bürgern den Mehrwert der grenzüberschreitenden Kooperation aufzeigen, sodass sie diese nicht als Belastung sehen. Chancen liegen da zum einen in kulturellen Angeboten zugunsten der europäischen Stabilität, hier, im Zentrum Europas. Zum anderen wollen wir in den nächsten Jahren auch auf die Wirtschaftsentwicklung einen Fokus legen, für Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen und zugunsten einer engeren Vernetzung von Unternehmen, womit ja auch Arbeitsplätze geschaffen werden (zu Auswirkungen der Pandemie auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt siehe Funk und Dörrenbacher 2024 in diesem Band).

Julia Dittel: Auf diese Weise lassen sich Dysbalancen natürlich ausgleichen – und werden so zu einer gewissen Chance. Damit zeigen sich zentrale Aspekte, bei denen weiteres Potenzial für Verbesserung oder Weiterentwicklung gegeben ist. Neben den bereits genannten Antworten und gerne auch unabhängig von direkten Krisenzeiten wie der Covid-19-Pandemie: Was sind für Sie Entwicklungen, die die grenzüberschreitende Zusammenarbeit perspektivisch vor Herausforderungen stellen könnten?

Carolin Guilmet-Fuchs: Mitunter die gewissen Rechtstendenzen bei Wahlen. Da zittern wir schon immer ein bisschen und haben immer auf dem Schirm, dass die Entscheidungen in der *région* Grand Est oder dem *département* Moselle auch Auswirkungen auf unsere Arbeit haben. Also, das ist pandemieunabhängig, aber schon ein Thema, das uns begleitet und das ich auch in Zukunft als große Herausforderung sehe.

Florian Weber: Ja, klar. Das stellt ja dann ganz markant die Frage der Zusammenarbeit im ganz praktischen Sinne.

Florence Guillemin: Ich glaube, es ist sehr wichtig, durch positive Maßnahmen ein EU-Gefühl zu vermitteln. Die Mehrwerte müssen ganz klar sein – wir dürfen reisen, arbeiten, studieren, alles ohne weitere Hindernisse. Wie können wir Menschen von diesem gemeinsamen Konstrukt überzeugen, gerade nach den Erfahrungen mit der Pandemie? Das ist schon an sich schwierig. Es dauert lange, Vertrauen aufzubauen, es kann sehr schnell zerbrochen werden und es dauert natürlich noch länger, um es wiederherzustellen. Vielleicht ist eine unserer Herausforderungen, das richtig zu konsolidieren, Überzeugung zu schaffen dafür, dass dieses Konstrukt für uns alle etwas Gutes ist. *Ce n'est pas acquis – It's not taken for granted*. Also, wir müssen wirklich täglich daran arbeiten und dazu gehören auch Schritte, die manchmal sehr viel Energie fordern (zur grenzüberschreitenden Kooperation als Daueraufgabe siehe auch Gröning-von Thüna 2024 in diesem Band). Das wird von vielen vielleicht nicht als Priorität wahrgenommen, aber das wäre dringend notwendig.

Carolin Guilmet-Fuchs: Hinzu kommt, wir sind ja sehr eng in Kontakt mit unseren Kommunen, dass grenzüberschreitende Themen, so traurig das ist, nicht das Thema *number one* im Tagesgeschäft sind. Und das ist eine große Herausforderung. Deswegen hat der Regionalverband auch vor knapp zehn Jahren diese Stelle geschaffen. Wir haben damals schon die Tendenz gesehen, dass wir die Kommunen immer wieder begeistern müssen für die Thematik. Das heißt, unsere Aufgabe ist es, Informationen immer regelmäßig in die Kommunen zu spielen und dabei natürlich gerade auch den Mehrwert zu betonen – sie ‚bei Laune halten‘. Wir haben auch einen guten Kontakt zu allen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, die das Thema alle gut und wichtig finden. Es ist also mitnichten so, dass die das schlecht finden oder sagen „Oh nee, wir wollen mit Europa nix am Hut haben“. Aber das Tagesgeschäft in den Verwaltungen der Kommunen ist sehr hart, sie sind mit alltäglichen Dingen konfrontiert und insgesamt einfach sehr gefordert.

Florence Guillemin: Diese ganze Netzwerkarbeit, was wir ja vorhin beschrieben haben, als Voraussetzung für Krisenbewältigung, ist unsichtbar. Carolin steht in stetigem Austausch mit verschiedenen Verantwortlichen und weist auf grenzüberschreitende Belange hin. Das ist sozusagen unsichtbar, aber superwichtig.

Parallel dazu gibt es die sichtbare Arbeit, durch konkrete Projekte. Wo beispielsweise die deutsch-französische Kita in Saarbrücken im Herbst 2023 eröffnet hat, da sind elf Plätze für Menschen reserviert, die in der *Communauté d'agglomération de Sarreguemines* arbeiten. Das ist ganz konkret und das kann man sehen, berühren. Das ist für uns sehr wichtig und daher machen wir so viele Projekte im Eurodistrict, denn dieser gemeinsame Lebensraum muss erlebt werden. Also, es gibt die unsichtbare Arbeit und gleichzeitig die sichtbaren Projekte – und beides ist unbedingt notwendig.

Carolin Guilmet-Fuchs: Also diese unsichtbare Arbeit, die du ja beschreibst, ist mit einem wirklich langen Atem verbunden. Wir brauchen wirklich Ausdauer. Wer keine Ausdauer hat, kann grenzüberschreitend nicht arbeiten, denn wir gehen drei Schritte vor, zwei zurück, einen vor, fünf zurück und umgekehrt. Wir brauchen wirklich eine intrinsische Motivation und eine tiefe Überzeugung, sonst kann man das nicht machen. Es ist ein permanenter Prozess.

Und wir machen zwischendurch immer kleine Projekte, wie einen grenzüberschreitenden Fotowettbewerb nach der Pandemie, der sehr, sehr gut ankam. Deutsche mussten in Frankreich fotografieren und umgekehrt. Und wir haben dann am Europatag die Fotoausstellung mit allen Bildern und allen Fotografinnen und Fotografen eröffnet. Also, so kleine, niedrighschwellige Projekte zwischendurch, die einfach noch mal an das Bewusstsein von allen appellieren.

Florence Guillemin: Und genau diese Dynamik nach Krisenzeiten, die darf man nicht verpassen.

Florian Weber: Vielen herzlichen Dank für Ihre spannenden Einblicke und Ideen! Wir wünschen Ihnen alles Gute für Ihre weitere Arbeit.

Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen

Carolin Guilmet-Fuchs arbeitet seit 2014 beim Regionalverband Saarbrücken, wo sie für die grenzüberschreitende Kooperation und die grenzüberschreitenden Wirtschaftsentwicklungen im deutsch-französischen Grenzraum zuständig ist. Von 2014 bis 2015 war sie als Projektkoordinatorin beim Eurodistrict SaarMoselle tätig.

Florence Guillemin ist seit 2022 die Geschäftsführerin des Eurodistrict SaarMoselle. Zuvor war sie in Berlin tätig, wo sie sich beruflich bereits mit deutsch-französischen Beziehungen auf nationaler Ebene beschäftigte. Aus Überzeugung folgte sie ihrem Wunsch, im Lokalen zu sehen, wie die grenzüberschreitenden Beziehungen tatsächlich vor Ort gelebt und umgesetzt werden.

Jun.-Prof. Dr. Florian Weber studierte Diplomgeographie an der Universität Mainz und promovierte an der Universität Erlangen-Nürnberg. Nach Stationen in Würzburg, Kaiserslautern, Freising und Tübingen forscht und lehrt er seit 2019 als Juniorprofessor für Europastudien an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Diskursforschung, Border Studies, Energiepolitiken sowie Stadtentwicklungsprozessen im internationalen Vergleich.

Julia Dittel, M.A., studierte „Historisch orientierte Kulturwissenschaften und Angewandte Kulturwissenschaften“ an der Universität des Saarlandes. Seit 2021 ist sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsgruppe Europastudien in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung an der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich grenzüberschreitender Verflechtungsräume, Resilienz sowie der Landschaftsforschung.

Claire Duvernet

RESILIENZ STEIGERN, KRISEN VORBEUGEN: DIE ROLLE VON LAUFENDER RAUMBEOBACHTUNG IN GRENZREGIONEN

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Den deutsch-französischen Grenzraum als verflochtenes System verstehen
 - 2.1 Geringe gemeinsame Wissensbasis trotz einer langen Tradition der Zusammenarbeit
 - 2.2 Grenzüberschreitende Verflechtungsräume definieren – eine Herausforderung
 - 3 Chancen und Grenzen von Raumb Beobachtung für eine Stärkung der Resilienz: das Beispiel der Arbeitsmarktverflechtungen
 - 3.1 Verflechtungen auf kleinräumiger Ebene analysieren: die Grenzen statistischer Quellen
 - 3.2 Trends auf übergeordneter Ebene identifizieren: grenzüberschreitende Herausforderungen im breiteren Kontext einordnen
 - 4 Verbesserungspotenzial der grenzüberschreitenden Daten
 - 5 Fazit – grenzüberschreitende Raumb Beobachtung stärken
- Literatur

Kurzfassung

Die letzten Jahre wurden von zahlreichen Krisen geprägt (Coronakrise, russischer Angriffskrieg und damit verbundene Gaskrise, Inflationskrise), die unterschiedliche räumliche Wirkungen hatten. Für Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung stellt sich immer häufiger die Frage nach der territorialen Resilienz. Der Begriff der Resilienz bezeichnet die Anpassungsfähigkeit eines ökologischen oder sozialen Systems (IPCC 2023). Das Konzept der Resilienz wird mittlerweile im gesamten räumlichen Kontext angewandt. Dabei ist für Grenzregionen der Aufbau der Resilienz mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, denn sie werden von der nationalen Politik noch oft als periphere Regionen innerhalb der nationalen Grenzen wahrgenommen und nicht als einzelne „Systeme“ mit intensiven Verflechtungen. Doch diese grenzüberschreitenden Verflechtungssysteme zu identifizieren, ist eine Herausforderung. Wie können grenzüberschreitende Verflechtungsräume definiert werden? Welche Rolle kann Raumb Beobachtung für die Stärkung der Resilienz in Grenzregionen spielen? Im Kontext des deutsch-französischen Grenzraums und am Beispiel der Verflechtungen des Arbeitsmarkts wird in diesem Beitrag die Bedeutung eines detaillierten Raumverständnisses für die Resilienz diskutiert und es werden Ansätze für eine Verbesserung der Datengrundlage geliefert.

Schlüsselwörter

Krise – Resilienz – Raumb Beobachtung – Grenzregion – Verflechtungsraum

Increase resilience, prevent crises: The role of ongoing spatial monitoring in border regions

Abstract

The last few years have been characterised by numerous crises (corona crisis, Russian war of aggression and the associated gas crisis, inflation crisis), which have had different spatial effects. For urban and regional development stakeholders, the question of territorial resilience is becoming increasingly important. The term resilience refers to the adaptability of an ecological or social system (IPCC 2023). The concept of resilience is now being applied to the entire spatial context. Building resilience is particularly difficult for border regions, as they are still often perceived by national policymakers as peripheral regions within national borders and not as individual “systems” with intensive interdependencies. However, identifying these cross-border interdependency systems is a challenge. How can cross-border living areas be defined? What role can spatial monitoring play in strengthening resilience in border regions? In the context of the Franco-German border region and using the example of labour market interdependencies, this article discusses the importance of a detailed spatial understanding for resilience and provides approaches for improving the data basis.

Keywords

Crisis – resilience – spatial monitoring – cross-border – functional area

1 Einführung

Die letzten Jahren wurden von einer Reihe von Krisen geprägt (Finanzkrise 2008–2009, Migrationskrise 2015, Gesundheitskrise 2020, russischer Angriff auf die Ukraine seit 2022 und nicht zu vergessen die andauernde Klimakrise), deren Auswirkungen sich auch räumlich bemerkbar machen. Krisen kann man generell als „eine über einen gewissen (längeren) Zeitraum anhaltende massive Störung des gesellschaftlichen, politischen oder wirtschaftlichen Systems“ definieren (Schubert/Klein 2020). Der Begriff der Resilienz ist vor diesem Hintergrund sowohl in der Forschung als auch in der Politik nicht mehr wegzudenken. Das *Intergovernmental panel on climate change* definiert Resilienz als „the capacity of interconnected social, economic and ecological systems to cope with a hazardous event, trend or disturbance, responding or reorganizing in ways that maintain their essential function, identity and structure“ (IPCC 2023). Resilienz wird oft synonym für die „ability to bounce back“ (Smith/Dalen/Wiggins et al. 2008) verstanden. Es geht also nicht nur darum, Krisen abzufedern, sondern auch um die Erholungsfähigkeit (Martin/Sunley/Gardiner 2016). Es heißt auch nicht unbedingt, den Vor-Krise-Zustand wieder zu erreichen, sondern auch durch Neuorientierung einen Weg aus der Krise zu finden – „bouncing forward“ in der englischsprachigen Literatur (Grinberger/Felsenstein 2014; Local Environment 2011). Der Resilienz-begriff, der in verschiedenen Wissenschaftsbereichen benutzt wird (BMZ 2023), wird immer häufiger in Bezug auf räumliche Entwicklung angewandt. Beispielsweise erwähnt die Europäische Kommission in einer Mitteilung zu ihrem Achten Kohäsions-

bericht die „Stärkung der Resilienz und Reaktionsfähigkeit [der Regionen Europas] gegenüber asymmetrischen Störungen“ als Notwendigkeit für die Reduzierung der territorialen Ungleichheiten (Europäische Kommission 2022: 19).

Klimakatastrophen, Kriege oder Finanzkrisen können zwar alle Regionen der Welt in unterschiedlichem Maße betreffen, doch das jüngste Beispiel der Covid-19-Krise zeigt, wie sich eine Krise – in diesem Fall im Gesundheitsbereich – besonders auf Grenzregionen auswirken kann. Die Besonderheit von Grenzregionen besteht darin, dass sie Verflechtungsräume darstellen, die sich über zwei oder mehr Staaten erstrecken. Der Entscheidungsprozess wird zwischen den Verwaltungssystemen der jeweiligen Länder aufgeteilt, grenzüberschreitende Strukturen haben nur begrenzte Kompetenzen. Diese Besonderheit bringt zusätzliche Herausforderungen mit sich und rechtfertigt es, die Widerstandsfähigkeit von Grenzregionen auf besondere Weise zu betrachten. Die Schließung der Grenzen im Frühjahr 2020 machte nämlich deutlich, wie wichtig grenzüberschreitende Mobilitätsströme sind, die lange Zeit als selbstverständlich angesehen wurden, sei es, um zur Arbeit zu fahren, einzukaufen oder Verwandte zu besuchen (Dylla 2021; Freitag-Carteron 2021). Die Kritik, die angesichts der unkoordinierten Reaktion der Staaten geäußert wurde, bezog sich auf die Diskrepanz zwischen den auf nationaler Ebene beschlossenen Maßnahmen und den vergleichsweise erheblichen Auswirkungen in den Grenzregionen (Weber 2022).

Ein Grund für die am Anfang der Covid-19-Krise geringe Berücksichtigung der Besonderheiten der Grenzregionen liegt auch in der Datengrundlage zu grenzüberschreitenden Themen. Durch einen Mangel an spezifischen, kleinräumigen und vergleichbaren Indikatoren für beide Seite der Grenze fehlen oft die notwendigen Daten für Entscheidungsträger. Die Existenz grenzüberschreitender Verflechtungsräume datenbasiert zu belegen, bleibt daher eine Herausforderung. Außerdem ist es nicht immer möglich, die Auswirkungen von bestimmten politischen Maßnahmen grenzüberschreitend zu messen bzw. dies ist mit erheblichen Kosten verbunden.

Wie kann eine grenzüberschreitende Raumbbeobachtung die Resilienz der Grenzregionen unterstützen? Dieser Artikel diskutiert die Bedeutung und die Herausforderungen, die mit grenzüberschreitender Raumbbeobachtung bei der Krisenprävention und der Stärkung der Widerstandsfähigkeit verbunden sind. Als Raumbbeobachtung bezeichnet man „eine systematische, laufende, indikatorengestützte Berichterstattung über räumliche Zustände und Entwicklungen. Von einer stetig wachsenden Geodatenbasis aus werden handlungsrelevante Informationen für Politik und Verwaltung wie für die interessierte Öffentlichkeit erarbeitet.“ (Sturm 2018: 1865) Wie kann man die Verflechtungen in den Grenzregionen messen und warum ist es für die Resilienz wichtig? Im Kontext des deutsch-französischen Grenzraums und anhand des Beispiels der Verflechtungen am Arbeitsmarkt wird erläutert, was Raumbbeobachtung für die Resilienz bringt, welche Lücken noch bestehen und wie die Datengrundlage noch verbessert werden kann.

2 Den deutsch-französischen Grenzraum als verflochtenes System verstehen

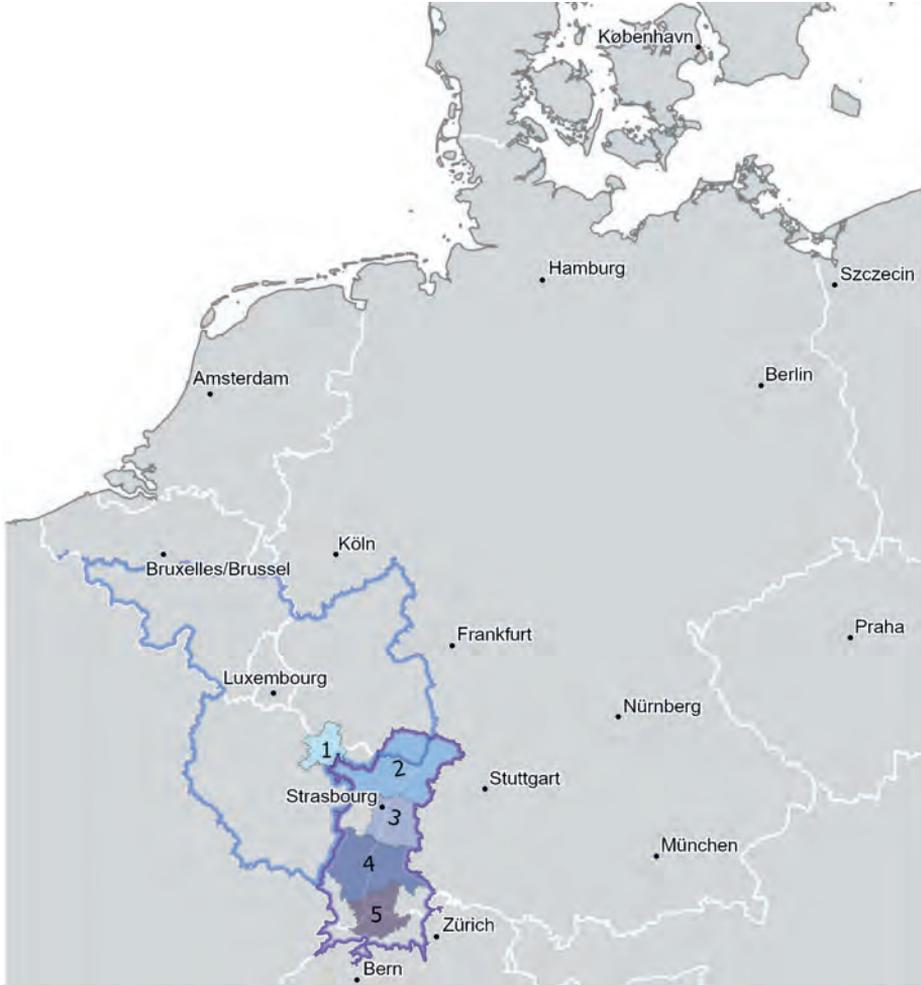
Krisen treffen Systeme. Um die Krisenfestigkeit zu stärken, muss man also zuerst verstehen, was die Komponenten dieses Systems sind und wo es besonders anfällig ist. Eine detaillierte Kenntnis des Raums ist Voraussetzung, um Risiken zu identifizieren, einzuschätzen und ggf. vorzubeugen (Cerema 2020). Gerade dieses Verständnis ist in Grenzregionen eine besondere Herausforderung.

2.1 Geringe gemeinsame Wissensbasis trotz einer langen Tradition der Zusammenarbeit

Der deutsch-französische Grenzraum kann auf jahrzehntelange Kooperation zurückblicken. Der 1963 unterzeichnete Élysée-Vertrag legte den Grundstein für die deutsch-französische Zusammenarbeit, insbesondere in den Bereichen Verteidigung, Bildung und Jugend. Der Vertrag von Aachen erneuerte diese Verpflichtungen im Jahr 2019 und legt einen besonderen Schwerpunkt auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird am Oberrhein seit 1975 durch die Deutsch-französisch-schweizerische Regierungskommission und ihre zwei Regionalausschüsse organisiert, die 1991 zur Oberrheinkonferenz zusammengeführt wurden (Regionalverband Mittlerer Oberrhein 2018). In der Großregion wird die deutsch-französisch-luxemburgische Zusammenarbeit seit 1980 durch ein Abkommen in den Grenzregionen institutionalisiert (Großregion 2023a). Seit 1995 treffen sich politische Vertreter:innen der Exekutive aller Partnerregionen (Lothringen innerhalb der heutigen Region Grand Est, das Saarland und Rheinland-Pfalz, das Großherzogtum Luxemburg sowie Wallonien und die deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens) im Gipfel der Großregion. Im gleichen Jahr wurde auch die EuRegio Saar LorLux als Vertretung der kommunalen Interessen in der Großregion gegründet. Auf der teilräumlichen Ebene befinden sich an der deutsch-französischen Grenze fünf Eurodistrikte: der Eurodistrict SaarMoselle in der Großregion (gegründet 2010) und der Eurodistrict PAMINA (1991), der Eurodistrict Strasbourg-Ortenau (seit 2005), Eurhena (seit 2006) sowie der Trinationale Eurodistrict Basel (seit 2007) am Oberrhein. Bis auf den Trinationalen Eurodistrikt sind alle als Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) organisiert. EVTZ existieren seit 2007 und geben grenzüberschreitenden Vereinen eine eigene Rechtspersönlichkeit und vereinfachen die Umsetzung und Durchführung von grenzüberschreitenden Projekten (Europäisches Parlament 2023). Ihre Kompetenzen und Zielsetzungen variieren je nach Mitgliederzusammensetzung. Die Existenz dieser Strukturen spiegelt den Willen wider, die Integration in grenzüberschreitende Teilräume zu fördern und zu begleiten, in denen der Austausch zwischen den Bevölkerungsgruppen zum Alltag gehört. Kaum eine andere Grenze in Europa verfügt über so viele Governance-Instanzen (siehe Abbildung 1).

Doch trotz der jahrzehntelangen Zusammenarbeit bleiben für die grenzüberschreitende Integration viele Hindernisse bestehen. Eines davon ist die Schwierigkeit, ein gemeinsames Verständnis vom Verflechtungsgebiet zu entwickeln. Räumliche Analysen

sind nämlich sehr von nationalen Konzepten geprägt. Zum Beispiel variieren Typologien zur Flächennutzung, Indikatoren zum Wohnungsmarkt oder Definitionen von Themen rund um den Arbeitsmarkt von Land zu Land.



200 km

Grenzüberschreitende Kooperationsräume in Deutschland und Frankreich

- 1: Eurodistrict SaarMoselle
- 2: Eurodistrict PAMINA
- 3: Eurodistrict Strasbourg-Ortenau
- 4: Eurodistrict Eurlhena
- 5: Trinationaler Eurodistrict Basel
- Großregion
- Oberrhein-Region

© BBSR Bonn 2023

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung Europa des BBSR
 Geometrische Grundlage: GK Geomarketing: GISCO NUTS, Stand 2021
 Geolithema: GIS-Großregion
 Bearbeitung: L. Kiel

Abbildung 1: Grenzüberschreitende Kooperationsräume im deutsch-französischen Grenzsaum /
 Quelle: GeoRhena, GIS-Großregion, grenzüberschreitende Raumbeobachtung des BBSR

Dies lässt sich durch den Mangel an verfügbaren Daten erklären. Grenzüberschreitende Raumbearbeitung erfordert kleinräumige Daten, um Teilräume an der Grenze detailliert analysieren zu können, und harmonisierte Indikatoren zwischen allen Ländern. Diese beiden Bedingungen sind selten gleichzeitig erfüllt. Eurostat liefert harmonisierte Daten für den gesamten europäischen Raum. Diese Daten sind meist auf NUTS-2-Ebene verfügbar (Regierungsbezirke in Deutschland, ehemalige Regionen in Frankreich), können aber aus methodischen Gründen nicht mit höherer Granularität veröffentlicht werden. Einige Indikatoren werden auf NUTS-3-Ebene (Kreise in Deutschland, *départements* in Frankreich) zur Verfügung gestellt, jedoch keine einzigen auf LAU-Ebene (Gemeinde). Nationale Statistikämter verfügen im Gegensatz hierzu über zahlreiche kleinräumige Daten (kommunale Ebene und kleiner), die aber miteinander nicht direkt vergleichbar sind. Schließlich sind auch Mobilitätsströme, die für das Verständnis der Verflechtungen der Gebiete von entscheidender Bedeutung sind, nur selten grenzüberschreitend erfasst.

Es existieren verschiedene grenzüberschreitende Organisationen, die zum Ziel haben, die Informationsgrundlage in den Grenzregionen zu verbessern. Im deutsch-französischen Raum liefern das geographische Informationssystem der Großregion (GIS-GR) und die Interregionale Arbeitsmarktsbeobachtungsstelle (IBA-OIE) sowie GeoRheina am Oberrhein sehr wertvolle Informationen und Kartographie-Material für grenzüberschreitende Akteure in den jeweiligen Teilgebieten. Sie tragen dazu bei, die Wahrnehmung der Grenzregionen als Ganzes zu verstärken, und nicht nur als zwei oder mehrere nebeneinander liegende fremde Gebiete. Allerdings bleiben noch Lücken in der Datengrundlage. Hinzu kommt, dass die benutzten Indikatoren oftmals nicht den gewünschten Detailgrad erreichen, um den Bedürfnissen von Entscheidungsträgern in den Regionen entsprechen zu können.

Das vom BBSR und ANCT (2023) durchgeführte deutsch-französische Modellvorhaben der Raumordnung hat gezeigt, dass Kenntnisse über das Nachbarland im Planungskontext noch relativ begrenzt sind. Das betrifft nicht nur Kenntnisse über das administrative System oder die Akteurskonstellation des Nachbarlands, sondern auch die genauen räumlichen Entwicklungen auf der anderen Seite der Grenze. Planungsträger benötigen nämlich Daten auf der kommunalen und intrakommunalen Ebene, um sinnvolle Konzepte erarbeiten zu können, sei es im Bereich des Verkehrs, des Wohnens oder der Gesundheit. Derzeit erfolgt die grenzüberschreitende Zusammenarbeit meistens projektbasiert (was unter anderem mit den Finanzierungsmöglichkeiten von Interreg-Programmen zu tun hat). Langfristig ist aber die Identifikation von relevanten Handlungsfeldern, räumen und die Erarbeitung von grenzüberschreitenden Strategien notwendig, damit Grenzregionen sich auf die Herausforderungen der Zukunft vorbereiten können.

2.2 Grenzüberschreitende Verflechtungsräume definieren – eine Herausforderung

Die Identifikation von relevanten Aktions- und Kooperationsräumen kann entscheidend sein, um Krisen vorzubeugen oder ihre Konsequenzen abzufedern. Der überarbeitete Schengener Grenzkodex sieht beispielsweise „Eindämmungsmaßnahmen“ für

Grenzregionen im Falle einer Wiedereinführung von Grenzübertrittskontrollen vor, um Blockaden wie im März 2020 zu vermeiden. Mitgliedsstaaten müssen der Kommission mitteilen, „welche Gebiete ihres Hoheitsgebiets als Grenzregion gelten“ (Europäische Union, 2024). Wie können in diesem Fall Grenzregionen definiert werden? Im Gesundheitsbereich kann die Kenntnis der Patientenmobilität und der potenziellen Erreichbarkeit von gesundheitlichen Einrichtungen als Grundlage für die Definition von Kooperationsräumen im Gesundheitsbereich dienen, die die Versorgung von Patienten auf beiden Seiten der Grenze erleichtern. Grenzüberschreitende Verbraucherströme zu messen, ermöglicht es Unternehmen, ihre Strategien entsprechend anzupassen, und lokalen Gebietskörperschaften, über ihre Attraktivität zu kommunizieren.

Die Gebiete, die sich durch besonders intensive Verflechtung charakterisieren, werden als funktionale Räume bezeichnet. Die Begriffe funktionale Räume, *bassins de vie* und Verflechtungsräume werden häufig synonym verwendet. Gemeinsam ist ihnen, dass sie sich auf die Interaktionen beziehen, die einen Raum kennzeichnen: Mobilitätsströme, Pendlerbewegungen, Verbraucherströme, Patientenmobilität etc. Das Wissen über die Komponente dieser Räume über die Zeit ist eine Voraussetzung, um Anfälligkeiten vorzubeugen (zum Beispiel wirtschaftliche Abhängigkeit vermeiden oder Komplementarität der Infrastrukturen fördern). Eine präzise Abgrenzung solcher Gebiete erfordert aber detaillierte Kenntnisse des Raumes. Es gibt verschiedenen Möglichkeiten, den Begriff des funktionalen Raums zu interpretieren. Je nach den behandelten Themen kann somit außerdem der Umfang der Abgrenzung stark variieren: Je nachdem, ob man sich für Beschäftigung, Gesundheit oder Freizeit interessiert, ist der funktionale Raum um ein bestimmtes Gebiet herum nicht unbedingt identisch. In allen Fällen sind die Begriffe Mobilität und Erreichbarkeit von entscheidender Bedeutung.

In der Großregion werden funktionale Räume definiert als „ein Gebiet der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, das über folgende Elemente verfügt: bestehende sozioökonomische Beziehungen; grenzüberschreitende Governance-Instanzen, eine grenzüberschreitende Entwicklungsstrategie, die von Partnern auf beiden Seiten der Grenze festgelegt wurde“ (Großregion 2023b). Diese Definition wird benutzt, um innerhalb des Interreg-Programms Großregion geförderte Projektgebiete abzugrenzen.

Funktionale Räume sind aber nicht immer an Governance-Instanzen gekoppelt. Bestehende Beziehungen und Verflechtungen gehen oft über administrative Grenzen hinaus. Vor diesem Hintergrund wird im deutschen Kontext oft von Verflechtungsräumen gesprochen, im französischen von *bassins de vie* („Lebensräume“). Letzterer Begriff bezeichnet den kleinsten Raum, in dem die Einwohner:innen Zugang zu lokalen Dienstleistungen haben (INSEE 2023a). Mit *zones d'emploi* (Beschäftigungszonen) ist ein geographischer Raum gemeint, innerhalb dessen die meisten Erwerbstätigen wohnen und arbeiten und in dem die Betriebe den Großteil der Arbeitskräfte finden können, die für die Besetzung der angebotenen Arbeitsplätze benötigt werden. Die Definition dieser Gebiete ist für die lokale Raumanalyse relevant und kann offizielle Abgrenzungen von Gebieten für die Umsetzung territorialer Politiken anleiten, die von öffentlichen Behörden oder lokalen Akteuren initiiert werden, wie bspw. gezielte Fördermaßnahmen (INSEE 2023b).

Eine Aufteilung des nationalen Gebiets nach Verflechtungsbereich bzw. nach Einzugsgebiet der Versorgungs- und Ankerpunkte gibt es in Deutschland mit dem zentralörtlichen System (BMWSB 2024). Im Unterschied zu den französischen *bassins de vie* fügt dieses System eine Idee der Hierarchie hinzu. Die Gemeinden werden in Ober-, Mittel- und Unterzentren mit entsprechenden Versorgungs- oder Verflechtungsbereichen eingestuft, die unterschiedliche Mindeststandards der Versorgung und Ausstattung erfüllen sollen. Zentrale Orte „dienen der Zuordnung von vielfältigen Funktionen der Daseinsvorsorge zu einem bestimmten Ort sowie der geordneten Steuerung der sozialen, ökologischen, ökonomischen und siedlungsstrukturellen Entwicklung“ und spielen eine wesentliche Rolle für bundesweit gleichwertige Lebensverhältnisse (BMWSB 2023). 2019 wurde im BBSR ein Zentrale-Orte-Monitoring eingeführt. Es umfasst über 100 Indikatoren auf kommunaler Ebene zu öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie Dienstleistungen in den zentralen Orten und in den übrigen Gemeinden (BBSR 2022). Auf europäischer Ebene bezeichnen die von Eurostat definierten funktionalen städtischen Gebiete eine Stadt und ihr Pendlereinzugsgebiet (Eurostat 2022).

Diese Raumabgrenzungen in Frankreich und auf europäischer Ebene werden auf Basis von konkreten Indikatoren erarbeitet (z. B. Anzahl und Kategorie von Infrastrukturen, Bevölkerung, Mobilitätsströmen). In Deutschland werden Zentrale Orte durch die Landes- und Regionalplanung festgelegt, das Konzept kann aber auf Basis von länderübergreifenden Indikatoren analysiert und weiterentwickelt werden. Alle diese Indikatoren enden aber an den nationalen Grenzen. Der Einfluss von Luxemburg, Basel oder Straßburg auf die Gebiete der Nachbarländer wird dadurch nicht systematisch berücksichtigt.

Konzepte, die es auf nationaler Ebene ermöglichen, das Verständnis des Territoriums zu strukturieren und die Raumordnungspolitik oder andere Fachpolitik zu lenken, spiegeln nicht unbedingt die Realität der grenzüberschreitenden Regionen wider. Umso wichtiger ist es, grenzüberschreitende Raumberechnung zu stärken, sei es durch grenzübergreifende Raumanalyse – auch mit begrenzten Daten –, durch die Erarbeitung von neuen Datenquellen oder durch die Verstärkung von institutionellem Austausch.

3 Chancen und Grenzen von Raumberechnung für eine Stärkung der Resilienz: das Beispiel der Arbeitsmarktverflechtungen

Das Beispiel der Analyse des Arbeitsmarktes und der Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur zeigt, wie wichtig es ist, genaue Angaben zu den Verflechtungen im Grenzgebiet zu machen, um sich besser auf potenzielle Krisen vorbereiten zu können. Derzeit bestehen noch Schwierigkeiten infolge fehlender Daten, aber die Datengrundlage kann in Zukunft durch institutionelle Zusammenarbeit und Zugriff auf andere Quellen verbessert werden.

3.1 Verflechtungen auf kleinräumiger Ebene analysieren: die Grenzen statistische Quellen

Auf der lokalen Ebene dient Raubeobachtung als Grundlage für die Entwicklung von Strategien, Konzepten und Plänen. Die vorhandenen Daten aus amtlichen Quellen reichen derzeit meistens für grenzüberschreitende Analysen nicht aus.

Sowohl nationale Statistikämter als auch Eurostat liefern wenige bis gar keine Daten zu den Verflechtungen über die Grenze. In Bezug auf den Arbeitsmarkt sind vor allem Informationen zu Grenzpendler:innen relevant. In Deutschland veröffentlicht die Bundesagentur für Arbeit Zahlen zu Einpendler:innen aus dem Ausland. Der Arbeitsort ist auf Kreisebene verfügbar, während für den Wohnort nur das Land veröffentlicht wird. Als Grenzpendler:innen gelten sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die ihren Hauptwohnsitz im Ausland haben. Beamte und Selbstständige werden anders als in Frankreich nicht erfasst. Die Daten zum Wohnort auf Gemeinde- oder Postleitzahlenebene werden zurzeit nicht aufbereitet und veröffentlicht. Daten zu Auspendler:innen gibt es nicht. Auf französischer Seite verfügt das INSEE mit der Volkszählung über eine sehr reichhaltige Quelle, mit Informationen zum Wohn- und zum Arbeitsort sowie zu sozio-demographischen Merkmalen der Grenzpendler. Allerdings werden die Daten mit einer eigenen Kodierung des INSEE für Gemeinden außerhalb Frankreichs veröffentlicht. Die Darstellung und die Analyse sind daher nur begrenzt möglich: Zahlreiche Unsicherheiten bestehen insbesondere bei gleichnamigen Gemeinden, wenn es darum geht, sie in einen anderen Code (z. B. LAU) umzuwandeln. Außerdem eignet sich die Erhebungsmethode über fünf gleitende Jahre nicht, um Konjunkturschwankungen zu messen. Die Daten werden nämlich mit drei Jahren Abstand veröffentlicht (es handelt sich um den Mittelwert der letzten fünf Jahre) und sie sind nur mit einem mindestens fünfjährigen Abstand miteinander vergleichbar. Zu den Pendler:innen aus Deutschland nach Frankreich gibt es auch aus dieser Quelle keine Daten.

Die bestehenden Daten ermöglichen, die Bedeutung der Einpendler:innen auf Kreisebene über die Jahre hinweg einzuschätzen (siehe Abbildung 2), und die attraktivsten Standorte für Einpendler:innen aus dem Ausland in Deutschland zu identifizieren. So ist der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Wohnsitz im Ausland 2021 im Regionalverband Saarbrücken mit 6% im Jahr 2021 am höchsten (gegenüber 8,3% im Jahr 2011).

Es fehlen aber detaillierte Daten zu den Wohn- und Arbeitsorten der Grenzpendler, um Arbeitsmarktverflechtungen genauer darstellen zu können, und die mögliche Abhängigkeit bestimmter Standorte von grenzüberschreitender Beschäftigung einzuschätzen. Auch wenn der Anteil der Einpendler:innen aus Frankreich in den letzten Jahren gesunken ist, können nämlich Grenzgänger:innen einen erheblichen Einfluss auf das Funktionieren einzelner Institutionen haben (BBSR 2023). Während der Covid-19-Krise stellte sich schnell heraus, dass bestimmte Bereiche der Infrastruktur, insbesondere im Gesundheits- und Verkehrsbereich, ohne Arbeitnehmende aus dem Ausland nicht betriebsfähig waren (Europäische Kommission 2020). Im Klinikum Saarbrücken haben zum Beispiel fast 8% der Beschäftigten einen Wohnsitz in Frankreich (BBSR 2023). Während es innerhalb einer Einrichtung möglich ist, den Wohnort

aller einzelnen Mitarbeitenden zu erfahren, sind Daten zu den grenzüberschreitenden Strömen für die zuständigen Akteure zum Beispiel in der Verkehrsplanung nur schwer zugänglich.

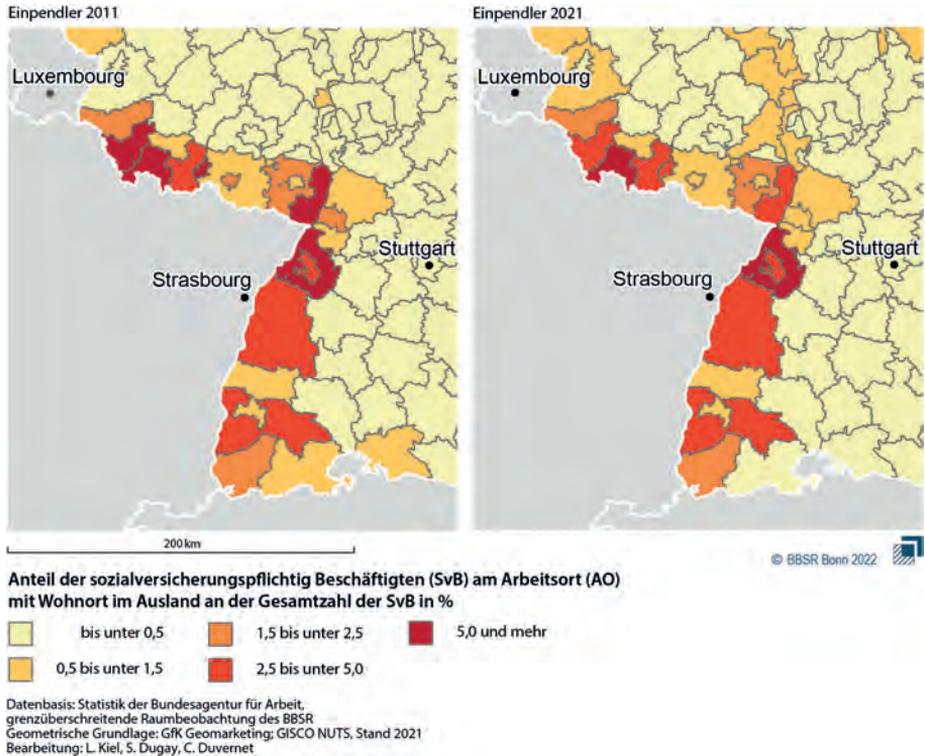


Abbildung 2. Anteil der Einpendler:innen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort in den Jahren 2011 und 2021 / Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, grenzüberschreitende Raumbeobachtung des BBSR

Angesichts fehlender detaillierter Verflechtungsdaten kann ein Vergleich zwischen Eckdaten auf beiden Seiten der Grenze wichtige Hinweise zu den potenziellen Interaktionen geben. Auch dies ist auf lokaler Ebene schwierig. Nationale Statistikämter verfügen zwar über zahlreiche kleinräumige Daten, benutzen aber unterschiedliche Definitionen. Ähnlich wie Pendlerdaten wird die Bevölkerung mit der Volkszählung erfasst, es gelten also die gleichen Einschränkungen. Auch die Zahlen zur Arbeitslosigkeit auf NUTS-3-Ebene (Kreise oder *départements*) können aufgrund von unterschiedlichen Definitionen nicht direkt miteinander verglichen werden. In Deutschland werden die Arbeitslosenzahlen auf Kreis- oder Gemeindeebene nach der Definition

der Bundesagentur für Arbeit erfasst¹. Das entspricht in Frankreich am ehesten, aber nicht genau, der Definition für Arbeitssuchende der Kategorien A, B und C des Arbeitsministeriums (DARES)². Die vom INSEE veröffentlichte „lokalisierte Arbeitslosenquote“ ist allerdings eine Synthese aus verschiedenen Quellen: administrative Beschäftigungsdaten, Reihen von Arbeitssuchenden, die am Ende des Monats bei *France Travail*, der französischen Arbeitsagentur, registriert sind, und die kontinuierliche Beschäftigungserhebung des INSEE (INSEE 2024).

Internationale Vergleiche sind mit der Definition der International Labour Organisation (ILO) möglich. Nach der ILO gelten Personen zwischen 15 und 74 Jahren dann als arbeitslos, wenn sie in der Woche der Befragung nicht mindestens für eine Stunde gearbeitet haben, in den vier Wochen davor aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben und innerhalb der folgenden zwei Wochen arbeitsfähig sein werden (Destatis 2024). Die Definition der ILO wird von Eurostat für die Durchführung der Labour Force Survey benutzt. Die Daten werden nicht nach Melderegister erfasst, sondern nach Stichprobe, und können nicht auf NUTS-3-Ebene oder darunter veröffentlicht werden. Es gibt keine Übereinstimmungen mit den nationalen Definitionen.

3.2 Trends auf übergeordneter Ebene identifizieren: grenzüberschreitende Herausforderungen im breiteren Kontext einordnen

Die übergeordnete Ebene bleibt also die sichere Variante für internationale Vergleiche anhand von amtlichen Quellen. Diese Ebene ist am besten geeignet, um die Dynamik in den Grenzregionen mit den Entwicklungen auf nationaler oder europäischer Ebene in Beziehung zu setzen. Im Falle der Arbeitsmarktbeobachtung ermöglicht die regelmäßige Überwachung der wichtigsten Indikatoren, die Vulnerabilität des Grenzraums gegenüber Bevölkerungsalterung und Arbeitskräftemangel zu antizipieren.

Vor einigen Jahren schienen die Arbeitsmärkte in Frankreich und Deutschland einander sehr gut zu ergänzen: in Frankreich jüngere Bevölkerung bei höherer Arbeitslosenquote und umgekehrt in Deutschland Bedarf an Arbeitskräften bei alternder Bevölkerung (Guérais/Feredj/Giraud et al. 2016). Eine Analyse der Entwicklungen in den letzten zehn Jahren und eine Gegenüberstellung der Eckdaten mit anderen Ländern wie der Schweiz oder Luxemburg zeigen jedoch eine Umkehrung dieses Trends.

Die Bevölkerungsdaten und die Prognosen von Eurostat sind auf NUTS-3-Ebene harmonisiert und ermöglichen einen Vergleich der Altersstruktur in verschiedenen Ländern. Seit 2014 geht in den Grenzregionen auf beiden Seiten der Grenze die Bevölke-

-
- 1 Arbeitslose sind Arbeitssuchende, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder nur eine weniger als 15 Stunden wöchentlich umfassende Beschäftigung ausüben, wenn sie in Deutschland wohnhaft sind, mindestens 15 Jahre alt sind und das Rentenalter noch nicht erreicht haben sowie bei einer Arbeitsagentur als arbeitslos gemeldet sind (Destatis 2023).
 - 2 Arbeitssuchende der Kategorie A, B und C sind Personen, die bei der Agentur France Travail registriert und aufgefordert sind, aktiv nach einer Arbeit zu suchen, unabhängig davon, ob sie im Laufe des Monats eine reduzierte Tätigkeit ausgeübt haben oder nicht. Es gibt keine festgesetzte maximale Anzahl an Stunden, die im Rahmen einer reduzierten Tätigkeit ausgeübt werden darf (DARES, o.J.).

rung im erwerbsfähigen Alter allmählich zurück und dieser Trend setzt sich fort. Hier schwindet die Komplementarität, die man zwischen einer verhältnismäßig älteren Bevölkerung auf deutscher Seite und einer jüngeren auf französischer Seite beobachten konnte. Eurostat-Prognosen gehen davon aus, dass die Anzahl der über 65-Jährigen bereits 2025 in den französischen Grenzregionen die Anzahl der Einwohner:innen unter 20 Jahren übersteigen wird (siehe Abbildung 3).

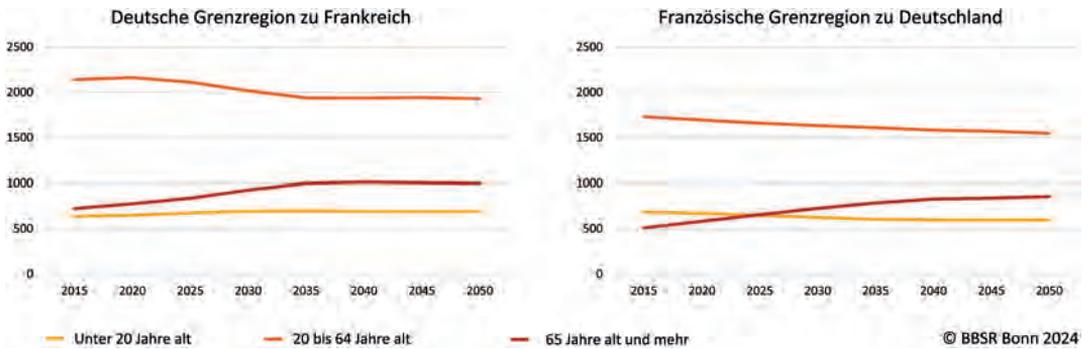


Abbildung 3: (Prognostizierte) Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppe im deutsch-französischen Grenzraum (in Tsd. Einwohner), 2015–2050 / Quelle: Eurostat (ab 2025, Bevölkerungsprognose), grenzüberschreitende Raubeobachtung des BBSR

Auf NUTS-2-Ebene ermöglicht ein Blick in die Entwicklung der Arbeitslosenquote ebenfalls zu sehen, dass sich die Unterschiede auf beiden Seiten der Grenze verringern (siehe Abbildung 4). Welche Standorte im Grenzraum am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist dadurch allerdings nicht sichtbar.

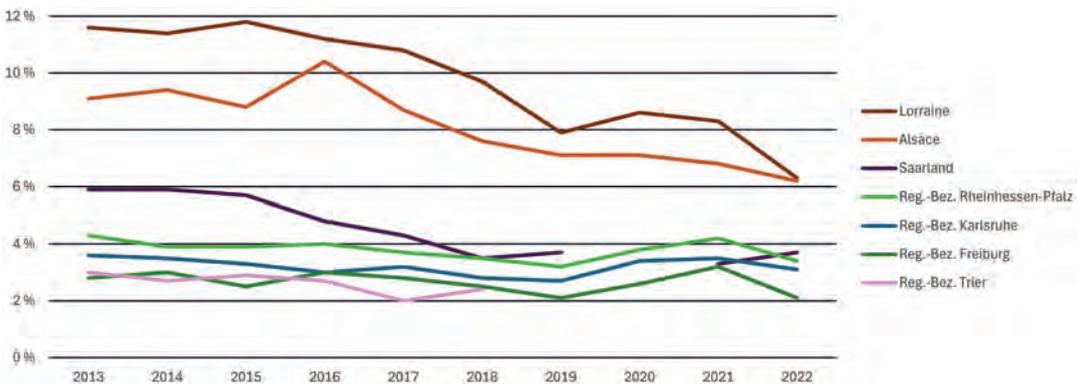


Abbildung 4: Entwicklung der Arbeitslosenquote im deutsch-französischen Grenzraum 2013–2022 / Quelle: Eurostat

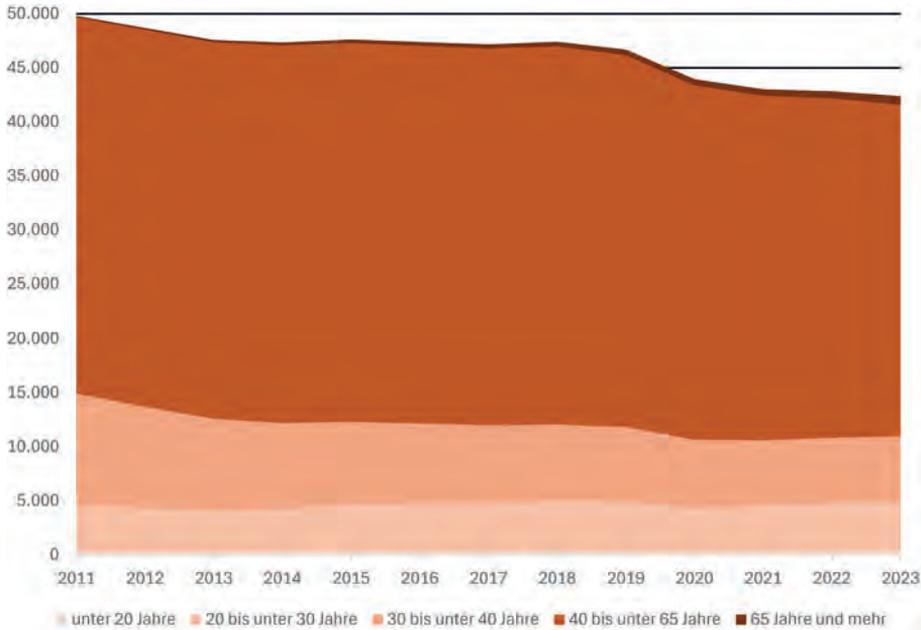


Abbildung 5: Entwicklung der Einpendler:innen aus Frankreich nach Altersgruppe, 2011–2023 /
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Auf nationaler Ebene können Vergleiche zwischen den Zahlen der Einpendler:innen über die Zeit und mit anderen Ländern wichtige Hinweise zur aktuellen Dynamik im Grenzraum geben. Die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit belegen einen allmählichen Rückgang der Einpendler:innen aus Frankreich nach Deutschland. Zwischen 2011 und 2022 sank ihre Anzahl von 49.807 auf 42.416 Personen, was einem Rückgang von 14% entspricht (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023). Die Covid-19-Krise beschleunigte diesen Rückgang im Jahr 2021 vorübergehend. Im selben Zeitraum stieg die Anzahl der Pendler:innen aus Frankreich nach Luxemburg von 77.500 auf 117.700, also um 50% (STATEC 2023). Die Anzahl der in der Schweiz arbeitenden Personen aus Frankreich stieg ebenso um mehr als 50% und erreichte mehr als 200.000 Personen Ende 2022 (Bundesamt für Statistik 2024).

Die Definition von Grenzgänger:innen ist zwar von Land zu Land unterschiedlich und die Zahlen können ohne Harmonisierung nicht direkt verglichen werden. So berücksichtigt Deutschland nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, was Selbstständige und Beamte ausschließt. Für Schweizer Statistiken spielt die Nationalität auch eine Rolle – die Zahlen beziehen sich auf Arbeitnehmende mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die ihren Hauptwohnsitz in einem anderen Land haben. Der Vergleich dieser Zahlen über einen längeren Zeitraum hinweg ermöglicht jedoch, wichtige Tendenzen zu identifizieren.

Angesichts der Entwicklung der Einpendler:innen Richtung Schweiz und Luxemburg scheint die demographische Entwicklung nicht der Grund für den Rückgang der Ströme nach Deutschland zu sein. Es ist anzunehmen, dass der Rückgang der Grenzgängerbeschäftigung nicht auf einen Rückgang der Arbeitsnachfrage auf französischer Seite zurückzuführen ist, sondern eher auf eine allgemeine Umstrukturierung des Arbeitsmarkts in Deutschland (IBA-OIE 2023). Die Einpendler:innen aus Frankreich üben überwiegend Berufe mit geringem Anforderungsniveau aus (IAB 2020), die anfälliger für wirtschaftliche Risiken sind (France Stratégie 2020). Daten des INSEE bestätigen den überproportionalen Anteil von wenig qualifizierten Fachkräften unter den Einpendler:innen aus Frankreich nach Deutschland und deren Rückgang seit 1999 (INSEE 2023c). Mehr als zwei Drittel der Einpendler:innen aus Frankreich arbeitet im verarbeitenden Gewerbe (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2023). Deren Anzahl in diesem Sektor ist seit 2011 um 26 % gesunken. Im Gegensatz dazu ziehen Luxemburg und die Schweiz immer mehr qualifizierte Fachkräfte an.

Die Zahlen zeigen, dass die Komplementarität zwischen Frankreich und Deutschland in Bezug auf die Bevölkerungs- und Beschäftigungsstruktur abnimmt. Der Trend des Rückgangs der Einpendler:innen aus Frankreich nach Deutschland setzt sich schon über mehr als zehn Jahre fort, obwohl Deutschland in vielen Sektoren zunehmend mit einem Fachkräftemangel konfrontiert ist (Hickmann/Koneberg 2022).

Trends auf überregionaler Ebene zu verfolgen, ist für die Politik unabdingbar, um potenzielle Risiken für den Grenzraum erkennen zu können. Es ist notwendig, um Erkenntnisse in den Grenzregionen im breiteren Kontext einordnen zu können, um ggf. passende Entscheidungen auf die Landes- bzw. Bundesebene treffen zu können, die auch einen besonderen Einfluss auf die Grenzregion haben (wie das Abkommen zur deutsch-französischen Berufsausbildung, dem im Juni 2024 vom Bundestag zugestimmt wurde (Deutscher Bundestag 2024)). Das reicht aber nicht aus, um lokale Auswirkungen einer potenziellen Krise detailliert einschätzen zu können und gezielte Strategien für die meisten betroffenen Standorte im grenzüberschreitenden Verflechtungsraum zu erarbeiten.

4 Verbesserungspotenzial der grenzüberschreitenden Daten

Was kann man also tun, wenn öffentlich zugängliche Daten nicht ausreichen, um ein vollständiges Bild einer Region zu erhalten oder um die Bedarfe der Planungsträger für die Erstellung einer grenzüberschreitenden Strategie zu erfüllen? Akteure der Grenzregionen machen schon seit mehreren Jahren auf die Problematik aufmerksam. Spätestens mit der Covid-19-Krise sind die Bedarfe für kleinräumig harmonisierte Daten deutlich geworden (nicht nur zu Pendler:innen, sondern auch zur Patientenmobilität, zur Verfügbarkeit der Krankenhäuser oder zu Inzidenzquoten). Die Zunahme von Klimarisiken (im Fall der deutsch-französischen Grenze insbesondere Überschwemmungen) und weitere technologische oder gesellschaftliche Risiken (Terrorismus, Cyberangriffe) machen den Bedarf für grenzüberschreitende Raubeobachtung und für eine bessere Kompatibilität der bestehenden Daten miteinander größer denn je (Europäische Kommission 2024).

Die Verbesserung der Datengrundlage ist untrennbar von der Verstärkung der grenzüberschreitenden und transnationalen Zusammenarbeit. Die Vernetzung der Statistiknutzer und -anbieter ist ein wesentlicher Baustein, um die Bedarfe zu kommunizieren und gemeinsame Lösungen zu erproben.

Schon 2018 hatte die Europäische Kommission das Projekt „Border Regions Data Collection“ initiiert (Europäische Kommission 2018). Statistikämter aus acht Ländern haben neue administrative Quellen für die Erfassung von Pendlerströmen ausgewertet und neue Methoden ausprobiert. Ein Folgeprojekt wurde 2024 ausgeschrieben. Ebenfalls 2018 initiierte das BBSR das Europäische Netzwerk für grenzüberschreitende Raubeobachtung mit dem Ziel, eine Austauschplattform zu schaffen für alle Akteure der Raubeobachtung in Grenzregionen, von der regionalen bis hin zur nationalen Ebene, für Statistiker:innen wie auch für Nutzer:innen (BBSR 2024a).

Konkrete Verbesserungen sind schon sichtbar. Die wichtigste Neuerung auf europäischer Ebene ist „die Darstellung der wichtigsten Themen des Zensus [2021] auf einem EU-weiten Raster mit der Größe von 1 km². Damit wird eine viel flexiblere und auf die Bedürfnisse von Forschung und Politik zugeschnittene Analyse, auch auf grenzüberschreitender Ebene, ermöglicht“ (Eurostat 2024). Eurostat arbeitet auch an der Definition von grenzüberschreitenden *functional urban areas*. Im deutsch-französischen Kontext wurde 2022 eine Arbeitsgruppe für Raubeobachtung eingerichtet, die zum Ziel hat, die Lücken in den Datengrundlagen zu identifizieren und Verbesserungsmöglichkeiten zu formulieren (AGZ/CTT 2022). Im Jahre 2023 lag der Fokus auf Grenzpendlerstatistik. Konkrete Empfehlungen wurden durch den Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit angenommen (AGZ/CCT 2024).

Neben der verbesserten amtlichen Statistik können auch neue Quellen für die Analyse von (Pendler)Verflechtungen genutzt werden. Die Auswertung von frei verfügbaren Daten aus nicht amtlichen Quellen wie Open Street Maps, gtfs-Daten (General Transit Feed Specification) für den öffentlichen Verkehr oder Mobilfunkdaten eröffnet auch zahlreiche Möglichkeiten für die Darstellung und die Modellierung von Mobilitätsströmen auf einer sehr detaillierten Ebene.

Schließlich spielt natürlich auch die Erfahrung der Menschen vor Ort eine entscheidende Rolle. Daher bietet sich als Ergänzung zu den rein quantitativen Analysen auch die Entwicklung einer systematisierten Methodik an, um die funktionalen Räume auf Basis von subjektiven Eindrücken der Bewohner:innen und Fachleute zu identifizieren. ESPON hat dazu eine Web-Anwendung namens ACTAREA entwickelt (ESPON o. J.). Das Tool und die entsprechenden Workshops ermöglichen die schematische Darstellung von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen je nach Thematik auf Basis der Wahrnehmung der Teilnehmenden. Es soll dazu beitragen, Kooperationsräume in verschiedenen Themenbereichen besser zu identifizieren. Das BBSR organisierte 2024 zwei ACTAREA-Workshops an der deutsch-französischen Grenze (BBSR 2024b). Mit einer anderen Methodik, aber ähnlichem Hintergrund, führte die *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) 2022 bis 2024 ein Experiment zu grenzüberschreitenden *basins de vie* durch (MOT 2024). In einem mehr poetischen Stil, aber noch immer mit dem Ziel, das Bewusstsein über den Verflechtungsraum zu stärken,

wurde in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai eine subjektive Karte mit der „emotionalen Landschaft“ der Bewohner:innen des Verflechtungsraums realisiert (Eurometropolis 2024). Diese Art von Darstellung verstärkt die Identifizierung der Menschen mit dem geteilten grenzüberschreitenden Raum und kann als Basis für zukünftige Handlungen gelten.

5 Fazit – grenzüberschreitende Raubeobachtung stärken

In Grenzregionen ist wie in anderen Regionen der Alltag von zahlreichen Verflechtungen zwischen umliegenden Gebieten in vielen verschiedenen Bereichen (Arbeit, Freizeit, Bildung, Einkauf, Pflege etc.) geprägt. Die Spaltung der Datengrundlage zwischen unterschiedlichen nationalen Interessen und Grundlagen macht es aber schwierig, diese Verflechtungen zu erfassen und für die Entscheidungsträger so greifbar zu machen, dass sie bei der Erarbeitung von Fachpolitik systematisch berücksichtigt werden können.

Eine detaillierte Datengrundlage ist notwendig, um potenzielle Risiken innerhalb eines Verflechtungsraums zu erkennen, und um evidenzbasierte Entscheidungen zu ermöglichen. Zuverlässige vergleichbare Daten auf beiden Seiten einer Grenze erhöhen dabei die Wahrscheinlichkeit, Krisen jeglicher Art antizipieren zu können. Die Berichterstattung über die Wechselwirkungen auf beiden Seiten der Grenze steigert außerdem die aktive Wahrnehmung des Grenzraums als „System“, was eine wichtige Voraussetzung für eine adäquate politische Reaktion in Krisenzeiten ist. Sie hilft, bestehende Verflechtungen in der institutionellen Landschaft einzuordnen und vereinfacht die Identifizierung der richtigen Ansprechpartner. Die Kenntnisse über relevante Kooperationsräume in verschiedenen Themenfeldern durch die Definition von grenzüberschreitenden funktionalen Räumen erhöht also die Kapazität, im Fall einer Krise schnelle und koordinierte Entscheidungen zu treffen. Alle diese Aspekte sind wichtige Bausteine der Resilienz: die Fähigkeit, Schocks zu absorbieren (*bounce back*) und zu überwinden (*bounce forward*) wird durch verbesserte Kenntnisse des Raumes und gezielte Zusammenarbeit gestärkt.

Das Beispiel des Arbeitsmarktes zeigt, dass trotz einer begrenzten Datenquelle die Analyse von ersten Trends möglich ist. Dies kann für die Landes- oder die nationale Ebene ausreichend sein, um relevante Handlungsfelder zu identifizieren, ist aber nicht ausreichend für lokale oder regionale Politikmaßnahmen. Auch für Raubeobachtung auf kleinräumiger Ebene ist die Einbeziehung der übergeordneten Akteure notwendig, um ggf. notwendige Gesetzänderungen zur Anpassung der Erhebungen der Statistiken und Veröffentlichung eben jener anzustoßen. Alle Ebenen sollten einander dabei ergänzen, um mittels der Statistiken unterschiedliche Bedarfe abbilden zu können. Im Bereich des Arbeitsmarktes sowie in weiteren Handlungsfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist dabei immer die Zusammenstellung von unterschiedlichen Datenquellen notwendig, um das bestmögliche Verständnis des Raumes zu erhalten. Grenzüberschreitende Raubeobachtung erfordert daher eine intensive Kooperation der Datennutzer und Datenanbieter und entsprechende Ressourcen, um verschiedene Datenquellen aufbereiten und auswerten zu können. Dafür helfen auch klare Kenntnisse über den Ursprung der Daten, sodass ihr Nutzen für die gewünsch-

ten Zwecke geeignet bleibt – ob nun konjunkturelle oder strukturelle Analyse, lokale, nationale oder internationale Perspektive. Denn Statistiken an sich sind die Basis für Analysen und Interpretationen, die lokalen, regionalen und nationalen Trägern dabei helfen, in Krisenzeiten navigieren und somit eine Resilienz ihrer Gemeinden und Regionen ermöglichen zu können.

Literatur

- AGZ/CTT – Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit/Comité de coopération transfrontalière (Hrsg.) (2022): Entschließung zur Einrichtung einer ständigen Arbeitsgruppe „Grenzüberschreitende Raumbewachung“ des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ).
<https://agz-cct.diplo.de/blob/2573988/3673a89a0692a8ce39824857adb14c8e/2212-mandat-ag-raumbewachung-data.pdf> (24.02.2024).
- AGZ/CTT – Ausschuss für Grenzüberschreitende Zusammenarbeit/Comité de coopération transfrontalière (Hrsg.) (2024): Sitzung des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit am 16.04.2024
<https://agz-cct.diplo.de/agz-cct-de/-/2658498?openAccordionId=item-2658264-1-panel> (13.06.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2022): Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM).
[https://www.inkar.de/documents/Zentrale-Orte-Monitoring%20\(ZOM\).pdf](https://www.inkar.de/documents/Zentrale-Orte-Monitoring%20(ZOM).pdf) (24.02.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2023): Auswirkung der COVID-19-Krise in den Grenzregionen. = BBSR-Online-Publikation 05/2023.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2023/bbsr-online-05-2023.html> (24.02.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2024a): Europäisches Netzwerk Raumbewachung in Grenzregionen.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/raumentwicklung/europaeisch-international/netzwerk-raumbewachung/start.html> (13.06.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2024b): Verflechtungsräume im deutsch-französischen Grenzraum – ACTAREA Workshops.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/espon/Projekte/actarea-workshops/01-start.html> (24.02.2024).
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung; ANCT (Agence nationale de la Cohésion des Terroires) (Hrsg.) (2023): Raumentwicklung und Raumordnung in Grenzregionen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele. Bonn, Paris. = Einzelpublikation.
- BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2024): Das zentralörtliche System in Deutschland.
<https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/raumordnung/zentrale-orte/zentrale-orte-trenner-langfassung.html> (24.02.2024).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (2023): Lexikon der Entwicklungspolitik.
<https://www.bmz.de/de/service/lexikon/70564-70564> (24.02.2024).
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2024): Ausländische Grenzgänger/innen nach Wohnsitzstaat.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/erwerbsbevoelkerung/grenzgaenger.assetdetail.30765053.html> (24.02.2024).
- Cerema – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Hrsg.) (2020): La boussole de la résilience. = Collection Les cahiers du Cerema. Bron.
<https://www.cerema.fr/system/files/documents/2020/10/boussoleresilience-cerema-web-finalpdf.pdf> (04.07.2024).
- DARES (Hrsg.) (o. J.): Définitions et concepts: demandeur d'emploi.
<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/definitions-et-concepts/demandeur-demploi> (13.06.2024).
- Destatis (Hrsg.) (2023): Statistik der Arbeitslosen, Arbeitssuchenden und gemeldeten erwerbsfähigen Personen. Qualitätsbericht – Version 8.2, Mai 2023.
https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Qualitaetsberichte/Generische-Publikationen/Qualitaetsbericht-Statistik-Arbeitslose-Arbeitsuchende.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (13.06.2024).

- Destatis** (Hrsg.) (2024): Internationale Arbeitsorganisation (ILO)-Arbeitsmarktstatistik. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Methoden/Erlaeuterungen/erlaeterungen-arbeitsmarktstatistik-ilo.html> (11.06.2024).
- Deutscher Bundestag** (Hrsg.) (2024): Ja zum Abkommen zur deutsch-französischen Berufsausbildung. <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw24-de-berufsausbildung-frankreich-1006786> (14.06.2024).
- Dylla, C.** (2021): Drei Monate „Grenzerfahrungen“: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden, 261-283.
- ESPON** (Hrsg.) (o. J.): ESPON ACTAREA Tool. <https://www.espon.eu/actarea-tool> (24.02.2024).
- Eurometropolis** (Hrsg.) (2024): Eurométropole Lille Kortrijk Tournai. <https://www.eurometropolis.eu/fr/actualite/la-carte-subjective-du-territoire-eurometropolitain-est-prete-> (24.02.2024).
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (2018): Border Region Data Collection. Project n° 2016CE16BAT105. Final report. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/border-region-data-collection (24.02.2024).
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (2020): Mitteilung der Kommission – Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (2020/C 102 I/03). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=CS) (24.02.2024).
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (2022): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum achten Kohäsionsbericht: Kohäsion in Europa bis 2050. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0034> (24.02.2024).
- Europäische Kommission** (Hrsg.) (2024): Strengthening the resilience of EU border regions: Mapping risks & crisis management tools and identifying gaps. Publications Office of the European Union.
- Europäisches Parlament** (Hrsg.) (2023): Groupements européens de coopération territoriale (GECT). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/94/groupements-europeens-de-cooperation-territoriale-gect-> (24.02.2024).
- Europäische Union** (2024): Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-40-2024-INIT/de/pdf>.
- Eurostat** (Hrsg.) (2022): Territoriale Typologien für europäische Städte und Metropolregionen. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_for_European_cities_and_metropolitan_regions/de&oldid=576967#Funktionale_st.C3.A4dtische_Gebiete:_eine_Stadt_und_ihr_Pendlereinzugsgebiet (24.02.2024).
- Eurostat** (Hrsg.) (2024): GEOSTAT. <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/population-demography/population-housing-censuses> (24.02.2024).
- France Stratégie** (Hrsg.) (2020): Les métiers au temps du corona. Note d'analyse n° 88. https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-na88-les_metiers_au_temps_du_corona-avril.pdf (24.02.2024).
- Freitag-Carteron, S.** (2021): Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19. Wiesbaden, 295-308.
- Guérois, M.; Feredj, A.; Giraud, T.; Lambert, N.; Viry, M.; Ysebaert, R.** (2016): Typologie socio-économique des régions frontalières de l'UE – 2000–2012. [Rapport de recherche] CGET – Commissariat Général à l'Égalité des Territoires. hal-03610513.
- Großregion** (Hrsg.) (2023a): Karte der grenzüberschreitenden funktionalen Räume 2023. <https://www.grossregion.net/Aktuelles/2023/Karte-der-grenzueberschreitenden-funktionalen-Raeume-2023> (24.02.2024).
- Großregion** (Hrsg.) (2023b): Eckdaten. <https://www.grossregion.net/Die-Grossregion-kompakt/Eckdaten> (24.02.2024).
- Grinberger, A.; Felsenstein D.** (2014): Bouncing back or bouncing forward? Simulating urban resilience. In: Urban Design and Planning 167 (3), 115-124. doi: <http://dx.doi.org/10.1680/udap.13.00021>

- Hickmann, H.; Koneberg, F. (2022): Die Berufe mit den aktuell größten Fachkräftelücken. Köln. = IW-Kurzbericht 67/2022.
<https://www.iwkoeln.de/studien/helen-hickmann-filiz-koneberg-die-berufe-mit-den-aktuell-groessten-fachkraefteluecken.html> (24.02.2024).
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (2020): Grenzpendler aus dem Ausland – Immer mehr Beschäftigte in Deutschland mit ausländischem Wohnort. IAB-Kurzbericht Nr. 9.
<https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb0920.pdf> (24.02.2024).
- IPCC (Hrsg.) (2023): Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (Hrsg.)]. Geneva, 119-130.
 doi:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.002. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_AnnexesIndex.pdf (24.02.2024)
- IBA-OIE (Hrsg.) (2023): Die Transformationen des Arbeitsmarktes.
<https://www.iba-oie.eu/themen/wirtschaftsstruktur/die-transformationen-des-arbeitsmarktes-und-der-kompetenzen> (24.02.2024).
- INSEE – institut national de la statistiques et études économiques (Hrsg.) (2023a): Base des bassins de vie 2022.
<https://www.insee.fr/fr/information/6676988> (24.02.2024).
- INSEE – institut national de la statistiques et études économiques (Hrsg.) (2023b): Base des zones d'emploi 2020.
<https://www.insee.fr/fr/information/4652957> (24.02.2024).
- INSEE (Hrsg.) (2023c): En vingt ans, des travailleurs frontaliers plus nombreux et plus qualifiés. = Insee Analyses Grand Est N°167.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7677385> (24.02.2024).
- INSEE (Hrsg.) (2024): Taux de chômage localisés (par régions, départements et zones d'emploi)
<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/indicateur/p1660/description> (13.06.2024).
- Local Environment (Hrsg.) (2011): Disaster resilience: a bounce back or bounce forward ability?
 In: Local Environment 16 (5), 417-424.
 doi:10.1080/13549839.2011.583049
- Martin, R.; Sunley, P.; Gardiner, B.; Tyler, P. (2016): How Regions React to Recessions: Resilience and the Role of Economic Structure. In: Regional Studies 40 (4), 561-58.
- MOT (Hrsg.) (2024): „Expérimentation bassins de vie transfrontaliers“ - Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers
http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/2024_Rapport_MOT_BVT_VF.pdf (13.06.2024).
- Regionalverband Mittlerer Oberrhein (Hrsg.) (2018): Trinationale Metropolregion Oberrhein.
<http://metropolitane-grenzregionen.eu/metropolitane-grenzregionen/imeg-regionen/trinationale-metropolregion-oberrhein/> (24.02.2024).
- Schubert, K.; Klein, M. (2020): Das Politiklexikon. 7. Bonn
<https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17759/krise/> (24.02.2024).
- Smith, B. W.; Dalen, J.; Wiggins, K.; Tooley E.; Christopher P.; Bernard J. (2008): The brief resilience scale: Assessing the ability to bounce back. International In: Journal of Behavioral Medicine 15, 194-200
<https://doi.org/10.1080/10705500802222972>.
- STATEC (Hrsg.) (2023): Travailleurs frontaliers occupés au Luxembourg selon la résidence et la nationalité (en 1 000 personnes).
<https://statistiques.public.lu/fr.html> (24.02.2024).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2023): Sonderauswertungen. Nürnberg.
- Sturm, G. (2018). Raumbewachung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 1865-1871.
<https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/HWB%202018/Raumbewachung.pdf> (04.03.2024).
- Weber, F. (2022): Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19. In: European Societies 24 (3), 354-381.
 doi:10.1080/14616696.2022.2076894

Autorin

Claire Duvernet ist wissenschaftliche Projektleiterin im Referat „Europäische Raum- und Stadtentwicklung“ des BBSR. Sie arbeitet an grenzüberschreitender Raumbearbeitung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit, insbesondere im deutsch-französischen Kontext. Sie betreute unter anderem die MORO-Projekte „Etablierung eines Raumbearbeitungssystems für angrenzende Regionen“ und „grenzüberschreitende Komponenten in Raumentwicklung und Raumordnungsplänen stärken: zwei deutsch-französische Planspiele“. Außerdem initiierte sie 2018 das Europäische Netzwerk für grenzüberschreitende Raumbearbeitung.

Ines Funk, H. Peter Dörrenbächer

DIE ENTWICKLUNG DES GRENZÜBERSCHREITENDEN ARBEITS- UND AUSBILDUNGSMARKTS IN DER GROSSREGION VOR DEM HINTERGRUND MULTIPLER KRISEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarkts und die demographische Entwicklung in der Großregion
 - 2.1 Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in der Covid-19-Krise
 - 2.2 Die demographische Entwicklung in der Großregion als grenzüberschreitende Herausforderung
 - 2.3 Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in der Dauerkrise?
 - 3 Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel – eine gemeinsame Herausforderung?
 - 3.1 Betroffene Branchen und Berufe
 - 3.2 Die Interessen der Mitgliedsregionen
 - 4 Wege zu einer Win-win-Situation
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Der grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsmarkt in der Region SaarLorLux war jahrzehntelang vor allem von wachsenden Grenzpendler:innenzahlen geprägt. Die Covid-19-Pandemie als schockartige Krise und der demographische Wandel als strukturelle Krise bringen nun zunehmend negative Aspekte der starken grenzüberschreitenden Verflechtungen hervor. Die Mitgliedsregionen stehen vor ähnlichen Herausforderungen und leiden unter Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel, der zu einem grenzüberschreitenden Wettbewerb um Bewerber:innen führt. Dieser Beitrag untersucht zum einen, welche Interessen und Strategien die Mitgliedsregionen angesichts dieser Situation verfolgen. Zum anderen analysiert er, ob bzw. welche Lösungsansätze für die Großregion vorliegen, welche Rolle die Erfahrungen der Pandemie dabei spielen und ob die diskutierten Ideen umsetzbar erscheinen.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt – grenzüberschreitende Ausbildung – multiple Krisen – Covid-19-Pandemie – demographischer Wandel – Fachkräftemangel – Großregion

The development of the cross-border labour and training market in the Greater Region in the context of multiple crises

Abstract

Over decades, the cross-border labour and training market in the SaarLorLux region was characterised by a growing number of cross-border commuters. The Covid-19 pandemic as a shock-like crisis and the demographic change as a structural crisis now reveal more and more negative aspects of the cross-border integration. The member regions face similar challenges and suffer from a shortage of (skilled) labour that leads to a cross-border competition for labour. Firstly, the article analyses the interests and strategies of the member regions. Secondly, it reviews approaches discussed for the entire Greater Region, the role of the pandemic in this context und the realizability of the discussed ideas.

Keywords

Crossborder labour market – cross-border vocational educational training (VET) – multiple crises – Covid-19 pandemic – demographic change – skills shortage – Greater Region

1 Einleitung

Der Ablauf der Grenzsicherungen in der Europäischen Union als Reaktion auf die Ausbreitung des Covid-19-Virus sowie die Auswirkungen auf Alltag und wirtschaftliche Beziehungen in den Grenzregionen sind inzwischen ausführlich analysiert worden (z. B. Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023). Auch für die Großregion (im Folgenden GR) liegen Untersuchungen mit unterschiedlichen Schwerpunkten vor (z. B. Dittel 2023, Nienaber/Funk/Dörrenbächer et al. 2023, Weber 2023). Sie alle zeigen, wie wenig grenzüberschreitend abgestimmt die ergriffenen Maßnahmen waren und wie stark nationale Eigeninteressen zutage traten. Das Prinzip der Freizügigkeit und die Errungenschaften des Schengener Abkommens wurden der Pandemiebekämpfung untergeordnet. Unter den Akteur:innen in den Grenzregionen sowie den Beteiligten an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit besteht Einigkeit darüber, dass vergleichbare Grenzsicherungen im Falle zukünftiger Krisen nicht wieder geschehen dürfen (WSAGR 2020, 2022) – und zwar aus folgenden Gründen:

- 1 Die Schließung der Grenzen hat zu einem erheblichen Vertrauensverlust zwischen den Partnerregionen der Großregion geführt.
- 2 Sie hat ferner offengelegt, wie verwundbar die Ökonomien und die Sicherung der Daseinsvorsorge, etwa im Gesundheitssektor, in einzelnen Regionen der GR durch die Blockade grenzüberschreitender Pendlerströme sind (Nienaber/Funk/Dörrenbächer et al. 2023, hierzu auch Pfundstein 2024 in diesem Band).

Der Beitrag beschäftigt sich im folgenden Kapitel 2 zunächst mit der Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes in der GR während der Covid-19-Krise und angesichts der zukünftigen demographischen Veränderungen. In Kapitel 3 stehen die

Auswirkungen auf einzelne Branchen sowie die Interessen und Strategien der Mitgliedsregionen angesichts der Herausforderungen im Fokus. In Kapitel 4 werden Vorschläge diskutiert, die zu einer stärkeren Koordinierung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes und zu einer gemeinsamen Strategie zum Umgang mit dem Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel beitragen können. Im Fazit (Kapitel 5) wird diskutiert, welche Handlungsoptionen angesichts der diagnostizierten Krise vorliegen und ob sie für eine Weiterentwicklung zu einem resilienteren und nachhaltigeren grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt geeignet sind.

2 Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes und die demographische Entwicklung in der Großregion

In den vergangenen beiden Jahrzehnten ist die Anzahl der Grenzgänger:innen in der GR stetig gestiegen. Diese beträgt heute über 260.000 Personen, und die GR ist in der EU die grenzüberschreitende Region mit den höchsten grenzüberschreitenden Pendlerzahlen (IBA 2022a: 60). Dieser Anstieg ist Beleg für einen florierenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt, von dem alle Mitgliedsregionen profitieren. Die grenzüberschreitenden Arbeitsmarktverflechtungen gleichen die strukturellen Unterschiede der Arbeitsmärkte in den Teilregionen aus: Der Arbeitskräftebedarf in einigen Teilregionen und Branchen wird durch Arbeitnehmer:innen aus Teilregionen mit höherer Arbeitslosigkeit gedeckt.

2.1 Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in der Covid-19-Krise

Dieses bewährte System wurde allerdings durch die verstärkten Grenzkontrollen und Grenzschließungen im Laufe der Pandemie stark beeinträchtigt. Zeitweise war die Grenzüberschreitung für Grenzpendler:innen überhaupt nicht möglich, später nur mit Auflagen, etwa durch Arbeitgeberbescheinigungen und Covid-Tests. Viele Betroffenen hatten keine Möglichkeit, die Regelungen durch Homeoffice zu umgehen, weil Grenzpendler:innen vielfach in der Industrie und im Gesundheitsdienst tätig sind, wo die physische Präsenz am Arbeitsort erforderlich ist.

Die Pandemie und die durch sie verursachten Grenzschließungen können als schockartige Krise verstanden werden, die mehrere Probleme des grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarktes offengelegt hat:

- 1 Der grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarkt ist vulnerabel, wenn sich die Rahmenbedingungen in einer Mitgliedsregion bzw. einem Staat ändern. Problematisch ist dabei insbesondere, dass Entscheidungen, die den Grenzübergang betreffen, wie etwa in Frankreich oder Deutschland, auf nationaler Ebene getroffen werden, und deren Auswirkungen auf die Grenzregionen nicht bedacht werden.
- 2 Es fehlt an einer gemeinsamen Governance des grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarktes, um solche Maßnahmen zu verhindern bzw. abgestimm-

te Lösungen für deren Auswirkungen zu finden (z. B. WSAGR 2022: 2 f., unter Betrachtung der internationalen Bodenseeregion hierzu auch Scherer und Schnell 2024 in diesem Band).

- 3 Es wurde deutlich, wie stark die Eigeninteressen der Mitgliedsregionen das Handeln beeinflussten und dass dies zu Problemen für die grenzüberschreitende Arbeitskräftemobilität führte (z. B. WSAGR 2022: 2 f.).
- 4 Die Pandemie machte deutlich, wie stark die Arbeitsmarktverflechtungen sind und dass einzelne Regionen, Branchen und Unternehmen von Grenzpendler:innen aus den Nachbarregionen abhängig sind.

Aus diesen Erkenntnissen leiteten unterschiedliche Akteur:innen in der GR, die sich mit der Entwicklung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes beschäftigen, Handlungsbedarfe ab und riefen zu einer besseren Koordinierung auf. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der GR (WSAGR) formulierte dies in seinem Offenen Brief an den damaligen Vorsitzenden des Gipfels der Großregion sehr eindrücklich:

„Coronabedingt ist [...] die aktuelle Situation in der Großregion sehr schwierig. Dazu beigetragen haben etwa die grenzüberschreitend unzulänglich kommunizierte oder gar abgestimmte Wiedereinführung von Grenzkontrollen bzw. Sperren. Das hat nicht nur schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen: Vereinzelt sind sogar lange überwunden geglaubte nationale Ressentiments wieder aufgetaucht. Dem muss Einhalt geboten werden! Die Großregion braucht jetzt einen Neustart! [...] Die Wirtschafts- und Sozialpartner im WSAGR sind gewillt, ihren Beitrag dazu leisten. [...] Nur mit verstärkter grenzüberschreitender Zusammenarbeit kann die aktuell schwierige Situation gemeinsam überwunden werden. Das beginnt damit, dass jeder politisch Verantwortliche in den Regierungen und Parlamenten in allen Teilregionen bei den jetzt anstehenden nächsten Schritten immer auch die grenzüberschreitenden Belange von vorneherein mitberücksichtigt, d. h. miteinander kommuniziert und sich grenzüberschreitend abstimmt. Die aktuellen Probleme überwinden, kann keine Teilregion für sich alleine: Das geht nur gemeinsam als Großregion“ (WSAGR 2020).

Während die Pandemie als überwunden gilt und die Grenzgänger:innenzahlen wieder steigen (IBA 2022b), sind die Appelle, dass der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt bei zukünftigen Krisen besser geschützt werden muss, weitestgehend wirkungslos verklungen. Als Folge der Pandemie wurden mehrere Erklärungen verabschiedet, um für zukünftige Krisen besser gerüstet zu sein. Sie konzentrieren sich jedoch auf die Zusammenarbeit in der Gesundheitsversorgung und erwähnen nur am Rande, dass Grenzgänger:innen in Zukunft vor Grenzsicherungen bzw. Kontrollen geschützt werden müssen (z. B. IPR 2021). Es wurden keine konkreten Ideen entwickelt, welche Maßnahmen dabei sinnvoll wären.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine sich bereits seit Jahrzehnten ankündigende strukturelle Krise in neuem Licht. Bedingt durch den demographischen Wandel in den Teilregionen der GR und dem damit verbundenen Arbeitskräftemangel wird immer

deutlicher, in welcher Anhängigkeit sich die einzelnen Regionen von ihren Nachbarregionen befinden und welche Herausforderungen sich daraus für die Entwicklung der jeweiligen Arbeitsmärkte und des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes insgesamt ergeben.

2.2 Die demographische Entwicklung in der Großregion als grenzüberschreitende Herausforderung

Wie fast alle industriellen und postindustriellen Gesellschaften in Europa erleben auch die Teilregionen der GR einen tiefgreifenden demographischen Wandel, der geprägt ist von einem Altern der Bevölkerung und, damit verbunden, mit einem z. T. starken Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter und einer daraus resultierenden Verknappung von (Fach)Arbeitskräften. Dabei ist dieser Prozess in den einzelnen Regionen der GR unterschiedlich weit fortgeschritten.

Mit Ausnahme von Luxemburg und Wallonien, wo die Bevölkerung bis 2050 voraussichtlich noch um rd. 136.000 bzw. 210.000 Personen wachsen wird, wird diese in allen anderen Teilregionen bis 2050 generell zurückgehen, in den beiden deutschen Bundesländern Saarland und Rheinland-Pfalz massiv. Mit einem Rückgang um knapp 225.000 Personen wird die Bevölkerung im Saarland um rd. ein Viertel schrumpfen. In absoluten Zahlen ist der Rückgang um über 253.000 Personen in Rheinland-Pfalz am höchsten. Dagegen ist der Bevölkerungsrückgang in Lothringen mit rd. 46.000 Personen vergleichsweise moderat (Abbildung 1). Mit Bezug auf die Entwicklung regionaler und grenzüberschreitender Arbeitsmärkte besonders relevant ist die Entwicklung der Bevölkerung im Erwerbsalter (20 bis unter 65 Jahre). Mit Ausnahme von Luxemburg, wo diese Alterskohorte nach heutiger Projektion bis 2050 noch um rd. 33.000 Personen steigen wird, geht die Bevölkerung dieser Altersklasse in allen anderen Teilregionen zurück. In absoluten Zahlen ist mit knapp 429.000 Personen der Rückgang in Rheinland-Pfalz am höchsten. Am gravierendsten ist der Rückgang allerdings im Saarland, wo mit einem Rückgang um knapp 189.000 Personen nur noch 67,7% des Standes von 2020 erreicht werden. Unter Berücksichtigung, dass die Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren in allen Regionen bis 2050 ansteigen wird, werden die Herausforderungen für die regionalen Arbeitsmärkte aller Teilregionen überdeutlich. Diese betreffen insbesondere den Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen im Gesundheits- und Pflegesektor, der von der alternden Bevölkerung besonders stark in Anspruch genommen wird. Interessant ist, dass die Anzahl der über 65-Jährigen im Saarland von 2020 bis 2050 „nur“ noch um 19.325 Personen steigen wird, während diese Alterskohorte in den übrigen Regionen in absoluten Zahlen wesentlich stärker zunehmen wird: in Wallonien um rd. 277.500, in Rheinland-Pfalz um rd. 274.000, in Lothringen um knapp 161.000 und in Luxemburg um rd. 150.500 Personen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass der relative Anstieg der über 65-jährigen Bevölkerung im Großherzogtum auf 216,2% des Standes von 2020 mit Abstand am höchsten sein wird. Sollte nicht ein großer Teil der nach Luxemburg migrierten Erwerbsbevölkerung nach Eintritt in den Ruhestand das Großherzogtum wieder verlassen, ist also davon auszugehen, dass der Druck auf die Arbeitsmärkte, insbesondere im Gesundheits- und Pflegesektor, der Nachbarregionen enorm zunehmen wird, insbesondere vor dem Hintergrund, dass in allen Teilregionen die Anzahl der hochbetagten Personen über 80 Lebensjahre beträchtlich steigen wird (Abbildung 1).

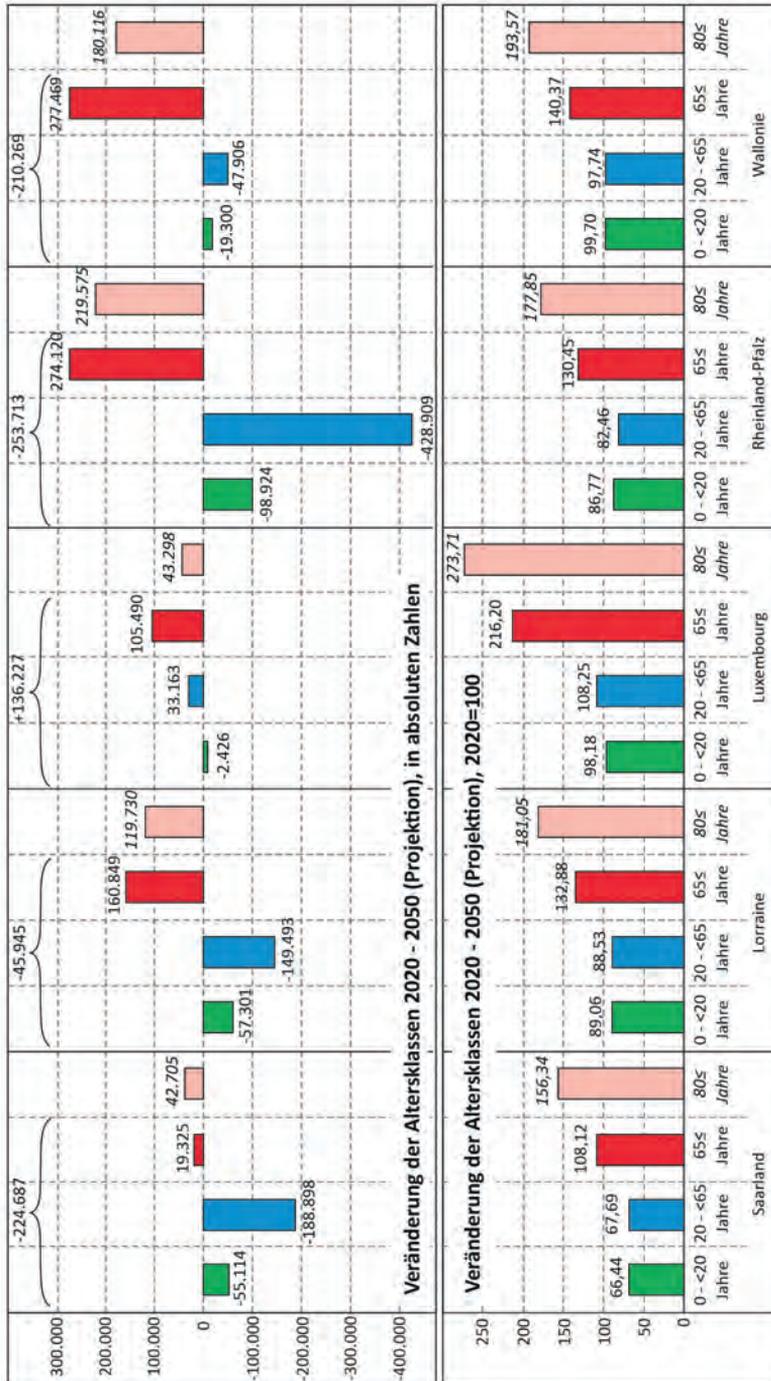


Abbildung 1: Großregion – demographische Entwicklung / Quelle: Daten: Statistikportal der Großregion¹ <https://www.grande-region.lu/portal/de/> (04.07.2024), Darstellung: Peter Dörrenbächer

1 Die Daten entstammen dem offiziellen Statistikportal der Großregion, in dem die statistischen Dienste der Teilregionen Bevölkerungs- und Wirtschaftsdaten harmonisieren und entsprechend aufbereiten.

2.3 Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt in der Dauerkrise?

Die demographische Entwicklung an sich ist nicht überraschend, ebenso wenig die Auswirkungen auf das Arbeitskräftepotenzial. Es handelt sich um eine strukturelle und damit langfristige Krise, nicht um einen Schock wie die plötzlich auftretende Pandemie (vgl. dazu auch den Einleitungsbeitrag in diesem Band). Dennoch gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den Krisen: Alle Teilregionen der GR sind betroffen und ein gemeinsames Vorgehen wäre deshalb für ihre Bewältigung vorteilhaft: „Genauso wie nur mit einer gemeinsamen Strategie für alle sechs Teilgebiete die Herausforderungen der Bevölkerungsalterung, des Fachkräftemangels oder des Mangels an medizinischem Fachpersonal bekämpft werden können, zieht der WSAGR auch für die Krisenbewältigung im Rahmen einer Pandemie die Lehre, dass es einer Harmonisierung und Koordinierung bedarf“ (WASGR 2022: 3).

Allerdings lassen die Erfahrungen der Pandemie eher vermuten, dass bei der Entwicklung von Handlungsstrategien auch hier Eigeninteressen eine Rolle spielen. Sowohl die Pandemie als auch der demographische Wandel stellen den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der GR infrage, weil sie seine Schattenseiten aufzeigen. Damit stellen die beiden Krisen einen Umbruchpunkt dar, der auch Chancen bietet bzw. ein Motor für Wandel sein kann. Voraussetzung dafür ist, dass die verantwortlichen Akteure in der Lage sind, sich anzupassen (alternative Entwicklungspfade zu entwickeln), neue Chancen zu erkennen und zukünftige Herausforderungen vorausszusehen und Gegenmaßnahmen zu ergreifen und die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Es stellt sich damit die Frage, welche Strategien die Mitgliedsregionen der GR in dieser erneuten Krise verfolgen und ob sie gemeinsam Lösungen entwickeln können, die zu einer Win-win-Situation führen. Die Untersuchung bezieht sich dabei konkret auf den Kernraum der GR und umfasst das Saarland, Luxemburg und die frühere Region Lorraine (heute Teil der Region Grand Est). Daraus ergibt sich für den vorliegenden Beitrag folgende Fragestellung:

- > Welche Konsequenzen haben die demographischen Veränderungen für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt?
- > Welche Interessen verfolgen die Teilregionen angesichts der demographischen Veränderungen?
- > Welche Lösungsansätze zur Behebung des Ungleichgewichts auf Ebene der Großregion und zur Entwicklung eines nachhaltigen und resilienten grenzüberschreitenden Arbeits- und Ausbildungsmarktes sind denkbar?

Zur Analyse werden zum einen für die GR vorliegende statistische Daten verwendet, insbesondere die Datengrundlagen des Statistikportals der Großregion und die von der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) erhobenen Daten. Zum anderen wurden Berichte, Stellungnahmen und Positionspapiere der großregionalen Akteure und aus den Teilregionen der GR untersucht (zur Herausforderung durch in Teilen fehlende, nicht harmonisierte Daten für Grenzregionen siehe Duvernet 2024 in diesem Band).

3 **Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel – eine gemeinsame Herausforderung?**

Im Bericht für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der GR 2021/22 hebt die IBA (2022a) deutlich hervor, dass der Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel neben der allgemeinen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der GR eine der wichtigsten zukünftigen Herausforderungen für diese sein wird. Die Veröffentlichung der Engpassanalyse für die Großregion im Juli 2023 (Eures Großregion 2023), der ersten grenzüberschreitenden Übersicht über den Fachkräftemangel in der Großregion, ist ein erster Schritt, um gemeinsame grenzüberschreitende Handlungsoptionen entwickeln zu können.² Während sich dieser Bericht auf den Mangel an (Fach)Arbeitskräften in einzelnen Berufen konzentriert, zeigen andere Quellen, dass sich daraus zukünftig ein allgemeiner Arbeitskräftemangel entwickeln wird (IBA 2022a: 191).

Die folgenden Ausführungen gehen zunächst auf die Situation in einzelnen Branchen in der gesamten GR ein (Kapitel 3.1) und beleuchten anschließend die Positionen der einzelnen Teilregionen (Kapitel 3.2).

3.1 **Betroffene Branchen und Berufe**

War nach der Covid-19-Pandemie zunächst vor allem die konjunkturelle Entwicklung Grund der Verwerfungen zwischen den regionalen Arbeitsmärkten, so sind die heute bereits spürbaren und die prognostizierten Schwierigkeiten bei der Besetzung von Stellen größtenteils strukturell bedingt. Dabei spielen sowohl die Anzahl als auch das Qualifizierungsprofil der verfügbaren Arbeitskräfte eine Rolle (IBA 2022a: 189). Der im vorherigen Kapitel beschriebene Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials wirkt sich in den Branchen und Regionen unterschiedlich aus. Der Bericht der IBA für den WSAGR nennt als Branchen, in denen der Fachkräftemangel besonders ausgeprägt ist bzw. sein wird „Dienstleistungen, IT, digitaler Wandel, Energie und Umwelt, Handel, Gesundheit, Tourismus und Handwerk“ (IBA 2022a: 3).

Die gemeinsame Engpassanalyse (Eures Großregion 2023) untersucht die einzelnen Branchen und Berufe detaillierter. Als Grundlage wurden die Listen der Mangel- bzw. Engpass-Berufe in den einzelnen Mitgliedsregionen herangezogen, die von den dortigen öffentlichen Arbeitsverwaltungen erstellt werden. Um einen Vergleich zu ermöglichen, vereinheitlichte das Eures-Netzwerk die Klassifizierung der Berufe (Eures Großregion 2023: 18–21). Dadurch wurden große Gemeinsamkeiten bei den betroffenen Berufen festgestellt. Einen gemeinsamen Mangel in der Großregion diagnostiziert das Eures-Netzwerk, wenn in mindestens vier Teilregionen nach der jeweiligen nationalen Definition (Eures Großregion 2023: 13–15) Engpässe bestehen. Dies trifft auf 22 Berufe zu (vgl. Tabelle 1):

2 Zu den methodischen Herausforderungen der grenzüberschreitend vergleichbaren Erfassung von Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel siehe IBA 2022a: 212 f. und Eures Großregion 2023: 6 ff.

Engpassberufe im Jahr 2020	Lorraine	Luxemburg	Wallonien	Saarland	Rhein-land-Pfalz	Deutschr. Gemeinschaft
Pflegekräfte	x	x	x	x	x	x
Krankenschwestern, -pfleger	x	x	x	x	x	x
Maurer	x		x	x	x	x
Installateure, Heizungsbauer	x		x	x	x	x
Ingenieure u. leitende Angestellte Planung, Forschung u. Entwicklung im Bereich Informatik		x	x	x	x	x
Techniker u. Meister Wartung und Umwelt	x	x	x	x		x
Facharbeiter Zerspanung	x	x	x	x		x
Zimmerleute			x	x	x	x
Dachdecker	x		x		x	x
Schreiner, Ausbauer, Isolierer	x	x	x		x	
Bauelektriker	x	x	x			x
Facharbeiter Elektrik und Elektronik		x		x	x	x
Fachangestellte Buchführung u. Finanzen	x	x	x			x
Leitende Angestellte Verwaltung, Buchführung und Finanzen (ohne Juristen)	x	x	x			x
EDV-Techniker, Techniker Informatikentwicklung		x	x	x		x
Fertigung u. Produktion	x	x	x			x
Produktionsmethoden u. Qualitätskontrolle	x	x	x			x
Facharbeiter Maschinenwartung	x		x		x	x
Monteure, Justierer u. andere Facharbeiter	x		x	x		x
Techniker	x	x	x			x
Maschinen- u. Metallbearbeitungszeichner	x		x		x	x
Sonderpädagogen	x	x	x			x

*Tabelle 1: Gemeinsamer Engpass bei bestimmten Berufen in der Großregion im Jahr 2020 /
Quelle: Daten: Eures Großregion (2023: 3), Darstellung: Ines Funk*

Wie aus den Ausführungen über die demographische Entwicklung in der GR zu erwarten war, bestehen bei den Pflegekräften und Krankenpfleger:innen die größten Probleme. Zum einen sind alle Teilregionen betroffen. Zum anderen bewirken die demographischen Veränderungen nicht nur einen Mangel bei den Fachkräften, sondern

auch einen steigenden Bedarf. Gleichzeitig verhindern die unattraktiven Arbeitsbedingungen, dass junge Menschen eine Beschäftigung in diesem Bereich anstreben und dort bereits Beschäftigte in ihrem Beruf verbleiben bzw. (wieder) in Vollzeit arbeiten.

Das Beispiel der Gesundheitsberufe verdeutlicht, was passiert, wenn dies- und jenseits der Grenze Fachkräftemangel herrscht und sich ein grenzüberschreitender Wettbewerb um Arbeitskräfte entwickelt. Seit 2009 erhöhte sich in allen Teilregionen der GR die Anzahl der Beschäftigten in Krankenhäusern und Pflegeheimen stark (IWAK 2015: 62 ff.). Auch die Anzahl der Auszubildenden in Gesundheitsfachberufen stieg an, allerdings vor allem in den deutschen Bundesländern und in Lothringen (IWAK 2015: 40 ff.), dennoch können nicht alle Stellen besetzt werden. In Luxemburg nahm in diesem Zeitraum der Anteil der Grenzpendler:innen in der Gesundheitsversorgung und Pflege zu, insbesondere im Krankenhaussektor (IWAK 2015: 87 ff.). Aufgrund der guten Verdienstmöglichkeiten im Großherzogtum entscheiden sich die Fachkräfte für das grenzüberschreitende Pendeln, auch wenn in der Heimatregion freie Arbeitsplätze verfügbar sind (IWAK 2015: 101 f.). Die Situation bei den Pflegehelfer:innen bestätigt die Bedeutung des besseren Einkommens. Bei den Helfer:innen sind die Verdienstunterschiede zwischen den Nachbarregionen geringer, was sich in einem geringeren Anteil von Grenzpendler:innen in Luxemburg niederschlägt (IWAK 2015: 97 f.).

2019 arbeiteten 5 % der Ärzt:innen und Gesundheitsfachkräfte aus der Region Grand Est (9.200 Personen) in den Nachbarländern, die Hälfte davon in Luxemburg. Den höchsten Wert erreichte das Departement Moselle: 11 % der Beschäftigten im Gesundheitsbereich arbeiten in Luxemburg, bei den Krankenpflegekräften und Hebammen waren es sogar 16 % (Razafindramanana/Rousseau 2023). Wie französische Medien (z. B. Le Figaro 2020) berichteten, wurden grenznahe französische Krankenhäuser von der großen Anziehungskraft des luxemburgischen Arbeitsmarktes mit seinen hohen Gehältern derart stark betroffen, dass es zur Stilllegung von Betten kam.

Ob die Abwerbungen im Gesundheitsbereich ein zukunftsfähiges Konzept sind, wurde als Reaktion darauf aber auch in den luxemburgischen Medien diskutiert: „[Luxemburg] bedient sich also doch im Reservoir der im Ausland und nicht auf Luxemburger Kosten Ausgebildeten. Die Hauptattraktion, die Luxemburg bieten kann, ist das Geld. Krankenpfleger/innen verdienen hierzulande nicht nur mehr als in Frankreich und Belgien (und mehr als in Deutschland), sondern so viel wie in keinem anderen Staat der OECD. [...] Apropos älter werdende Bevölkerung: Probleme[...] wie das [bezüglich der] Krankenpfleger und Medienberichte um ‚wildes Abwerben‘[...] könnte es in der nicht allzu fernen Zukunft noch mehr geben. [...] Für Luxemburg folgt daraus, auch Fachkräfte anderer Richtungen hochkarätig hierzulande ausbilden zu müssen. Andernfalls könnte die Konkurrenz um Fachkräfte eines Tages zum politischen Problem werden“ (Feist 2020).

Das Beispiel verdeutlicht, wie aus den Gemeinsamkeiten beim Fachkräftemangel ein grenzüberschreitender Wettbewerb entsteht, der in dieser Branche bereits Realität ist. Eine Verschärfung der grenzüberschreitenden Konkurrenz sehen alle Akteure der grenzüberschreitenden Arbeitsmarktbeobachtung und Arbeitsvermittlung als realis-

tische und große Gefahr für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt (Eures Großregion 2023: 3, IBA 2022a: 213). Mehr oder weniger deutlich wird dabei geäußert, dass Luxemburg aufgrund der besseren Arbeitsbedingungen, insbesondere der besseren Verdienstmöglichkeiten, der Gewinner der Situation sein wird. Beispiele, die diesen Mechanismus der grenzüberschreitenden Konkurrenz um Fachkräfte und deren Folgen belegen, erhalten in den Nachbarregionen Luxemburgs große Aufmerksamkeit. Im September 2023 verließen im Departement Moselle nach Abwerbungen durch luxemburgische Unternehmen so viele Busfahrer:innen ihre Unternehmen, dass dort einige Verbindungen gestrichen werden mussten, weil auch in Lothringen ein Mangel an Fahrer:innen besteht und die Stellen nicht neu besetzt werden konnten. Als Grund für die Kündigungen werden von französischer Seite die attraktiven Arbeitsbedingungen in Luxemburg genannt (Eurométropole de Metz 2023). Auch im Saarland bestätigen Busunternehmen, dass sie Fahrer:innen nach Luxemburg verlieren (Maillason 2023).

Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden und zukünftigen Probleme fordern z. B. der WSAGR und die IBA eine bessere grenzüberschreitende Koordinierung: „Angesichts der Knappheit an Bewerbern in der Großregion und der Alterung der Erwerbsbevölkerung ist ein koordiniertes Handeln innerhalb des Kooperationsraumes dringend von Nöten, um eine Konkurrenzsituation um die verfügbaren Arbeitskräfte zu vermeiden“ (Himbert 2023: 10). Feststellbar ist, dass die Teilregionen in Bezug auf die Zukunft des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes durchaus divergierende Interessen vertreten und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von diesen stark geprägt sein wird.

3.2 Die Interessen der Mitgliedsregionen

Offizielle Stellungnahmen aus den untersuchten Teilregionen zur Bedeutung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes beziehen sich größtenteils auf dessen Förderung und verbindenden Charakter. Ein Blick in die Fachkräftestrategien, die für alle betrachteten Teilregionen vorliegen, zeigt jedoch, dass spezifische Eigeninteressen durchaus vorhanden sind. Einzelne Politiker:innen, Arbeitgeber und Akteure der Daseinsvorsorge vertreten regionale Interessen wesentlich deutlicher.

Das Großherzogtum Luxemburg ist aufgrund seines Angebots an Arbeitsplätzen und der hohen Löhne der Hauptanziehungspunkt des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes. Der demographisch bedingte Arbeitskräftemangel in Luxemburg war lange Zeit nicht spürbar, weil ausreichend Arbeitskräfte aus den Nachbarregionen zur Verfügung standen. Für den Gesundheitsbereich waren deshalb auch z. B. vermehrte Anstrengungen bei der Ausbildung nicht notwendig (IWAK 2015: 100). Dieses Prinzip wird jedoch zunehmend nicht nur von den Nachbarregionen, sondern auch im Großherzogtum selbst kritisiert (Feist 2020).

Denn mit diesem geht eine starke Abhängigkeit der luxemburgischen Wirtschaft von Grenzpendler:innen einher (OECD 2023: Kap. 152 ff.). Während der Pandemie und den damit verbundenen Schwierigkeiten beim grenzüberschreitenden Pendeln wurde besonders deutlich, wie stark die Abhängigkeit von Grenzpendler:innen in einigen

Branchen und Unternehmen bereits ist und welche Gefahren diese mit sich bringt (Nienaber/Funk/Dörrenbacher et al. 2023: 281 ff.).

Heute können viele Unternehmen ihren Arbeitskräfte- und Fachkräftebedarf trotz der Grenzgänger:innen und Arbeitsmigrant:innen nicht mehr decken und sehen den Arbeitskräftemangel als aktuell größte Herausforderung (IBA 2022a: 189 f., 220). Strategien zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs wurden im Rahmen der *Skills Strategy Luxembourg* durch die OECD (2023) entwickelt. Darin wird zwar angemerkt, dass die Anstrengungen Luxemburgs, ausländische Fachkräfte – darunter sind auch Grenzgänger:innen zu verstehen – anzuwerben, nicht zu einem Braindrain in den Nachbarregionen in der Großregion führen dürfen (OECD 2023: 166, 236). Wie dies vermieden werden soll, wird allerdings nicht ausgeführt; es werden lediglich Empfehlungen zur Anwerbung entwickelt.

Ein neuer Weg, um Arbeitskräfte aus den Nachbarregionen zu gewinnen, war die im November 2023 erstmalig im Saarland stattfindende Jobmesse, auf der sich ausschließlich luxemburgische Arbeitgeber präsentierten (Moovijob 2023). Diese nehmen inzwischen den Aufwand für Werbemaßnahmen in den Herkunftsregionen der Grenzgänger:innen in Kauf. Unter den Unternehmen war z. B. das Busunternehmen, zu dem viele saarländische und lothringische Busfahrer:innen gewechselt waren. Die 550 Stellenangebote (Moovijob 2023, Stand 17.11.2023) spiegeln zum einen die Besonderheiten des luxemburgischen Arbeitsmarktes wider. Im dort bedeutenden Finanzwesen wurden die meisten Arbeitsstellen angeboten. Zum anderen illustrieren die zahlreichen Stellenangebote im Bereich Gesundheitswesen/Pflege und Sozialarbeit die in der gesamten Großregion herrschende Knappheit in der Kranken- und Altenpflege (vgl. Tabelle 1). Grenzüberschreitende Akquirierungsaktivitäten in diesen Berufen und weiteren Branchen mit einem gemeinsamen Mangel können jedoch den Interessen der Nachbarregionen widersprechen und damit Konfliktpotenziale bergen.

Für das Großherzogtum steht auch zukünftig die Gewinnung von Arbeitskräften aus den Nachbarregionen im Vordergrund. Die Diskussionen über die Beschränkung der Anzahl der Tage im Homeoffice für Grenzpendler:innen und die Neuregelung ab Juli 2023 (Ministère de la Sécurité sociale 2023) sowie Überlegungen zur Lösung von Mobilitätsproblemen (OECD 2023: 166 ff.) zeigen jedoch, dass in Zukunft neben dem Verdienst auch verstärkt andere Faktoren eine Rolle bei der Wahl des Arbeitsplatzes in der Großregion spielen könnten.

Die Region Grand Est ist ebenfalls zunehmend mit den Herausforderungen des Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels konfrontiert; Pflege- und Gesundheitsberufe sind massiv davon betroffen (IBA 2022a: 214 ff., Pôle Emploi 2023). Bezüglich der Grenzgängerbeschäftigung ist die Region aber in einer völlig anderen Situation als Luxemburg, wie der *Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles* der Region für den Zeitraum 2023–2028 zeigt. Das Dokument identifiziert an erster Stelle die Attraktivität der Arbeitsmärkte in den Nachbarländern als Ursache für die Arbeitskräfteknappheit (La Région Grand Est 2023: 6) und problematisiert die Frage: „[...] comment affirmer sa place face à des régions voisines attractives et puissantes? Comment appréhender les différents niveaux de vie dans chaque pays et leur conséquence sur les recrutements?“ (La Région Grand Est 2023: 6).

Das Dokument macht damit einen Wandel der Perspektive auf den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt deutlich. Lange Zeit stellten die Arbeitsmöglichkeiten in Luxemburg für die grenznahen Departements der Region Grand Est einen Vorteil dar, von dem auch die Heimatkommunen der Grenzpendler:innen profitierten. Vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen wird dem Großherzogtum jedoch von öffentlicher Seite und von Arbeitgebern zunehmend vorgeworfen, dringend benötigte Arbeitskräfte aus Grand Est abzuwerben und damit z. T. die öffentliche Daseinsvorsorge zu gefährden (Eurométropole de Metz 2023). Besonders angespannt ist die Situation im Bereich der Gesundheitsversorgung. Da ein Drittel der an den Krankenhauseschulen im Departement Moselle ausgebildeten Pflegekräfte nach Ausbildungsende eine Anstellung im Ausland – zum Großteil in Luxemburg – aufnimmt, fordern die Krankenhäuser eine neue Herangehensweise. Sie schlagen z. B. bilaterale Vereinbarungen vor, damit die in Frankreich ausgebildeten Fachkräfte nicht ohne jede Gegenleistung nach Luxemburg wechseln (Le Figaro 2020).

Bereits seit Längerem herrscht darüber Konsens, dass im Saarland – wie in Luxemburg und Grand Est – in einigen Branchen, insbesondere in vielen Gesundheitsberufen, ein Fachkräftemangel herrscht (IBA 2022a: 232). So hat das Saarland schon im Jahr 2015 eine Strategie zur Fachkräftesicherung (Zukunftsbündnis 2015a, 2015b) ausgearbeitet. Der Mangel hat sich seitdem allerdings auf viele Branchen ausgeweitet und wird als Gefahr für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung bewertet (IBA 2022: 232 ff.). Angesichts des attestierten allgemeinen Arbeitskräftemangels forderte die Industrie- und Handelskammer im Oktober 2023 Gegenmaßnahmen (IHK 2023). Im Januar 2024 gab die saarländische Ministerpräsidentin schließlich bekannt, dass noch in diesem Jahr eine neue Fachkräftestrategie aufgestellt werden soll (Rech 2024).

Während die Arbeitsmärkte im Großherzogtum und in Grand Est eindeutig jeweils von grenzüberschreitenden Ein- oder Auspendler:innen geprägt sind, ist die Situation im Saarland komplexer. Zum einen pendeln Arbeitskräfte nach Luxemburg, andererseits sind in diesem Bundesland viele französische Einpendler:innen beschäftigt. Im Gesundheitssektor ist diese doppelte Verflechtung gut zu erkennen. Die Anzahl der in saarländischen Gesundheitseinrichtungen Beschäftigten aus Frankreich steigt seit einigen Jahren. Allerdings fallen darunter auch sogenannte atypische Grenzpendler:innen – Saarländer:innen, die wegen der geringeren Kosten in den französischen Grenzkommunen leben. Die Arbeitsorte der Grenzgänger:innen konzentrieren sich im Regionalverband Saarbrücken (IWAK 2015: 72 ff.), wie bspw. im Klinikum Saarbrücken, in direkter Nähe zur französischen Grenze gelegen, das 160 Mitarbeiter:innen aus Frankreich beschäftigt. Deren Bedeutung für das Funktionieren des Betriebs wurde während der Pandemie und den damit verbundenen Schwierigkeiten beim Grenzübertritt deutlich (Weber/Braun 2021: 209).

Dass die starke Anziehungskraft Luxemburgs im Gesundheitsbereich und in einigen anderen Branchen besonders in den grenznahen Gebieten des Saarlandes zu Problemen der Besetzung von Stellen führt, wird schon seit längerem beklagt (Wientjes/Kirch 2019). Betroffen ist vor allem der an Luxemburg grenzende Landkreis Merzig-Wadern, aus dem insbesondere Fachkräfte in luxemburgische Pflegeeinrichtungen pendeln (IWAK 2015: 89 ff.).

Diese Doppelfunktion als Ziel- und Herkunftsregion von Grenzpendler:innen schlug sich auch in der saarländischen Strategie zur Fachkräftesicherung (Zukunftsbündnis 2015a, 2015b) nieder. Dort wurde die „grenzüberschreitende [...] Dimension des Gewinns und Haltens von Fachkräften [...], welche sich aufgrund der Lage des Saarlandes im Herzen der Großregion SaarLorLux ergibt“ (Zukunftsbündnis 2015b: 4), angesprochen. Die Attraktivität des saarländischen Arbeitsmarktes solle gesteigert werden, um Arbeitskräfte von außerhalb des Saarlandes – auch weitere Grenzpendler:innen – zu gewinnen (Zukunftsbündnis 2015a: 15, 2015b: 7). Luxemburg als Zielregion saarländischer Arbeitskräfte wird im Dokument allerdings nicht thematisiert.

An der bereits thematisierten luxemburgischen Jobmesse in Saarbrücken gab es bislang keine öffentliche Kritik; inoffiziell äußerten sich Arbeitsmarktakteur:innen aber sehr ablehnend gegenüber dieser Form der Anwerbung.³

Dass es im Saarland wie in Grand Est zumindest Einzelstimmen gibt, die die starke Anziehungskraft des luxemburgischen Arbeitsmarktes zunehmend kritisch sehen, zeigt ein gemeinsamer Aufruf von Abgeordnet:innen, Bürgermeister:innen, Gewerkschaften sowie Grenzgängervereinigungen aus Grand Est, Rheinland-Pfalz und dem Saarland im Februar 2023. Darin fordern diese Ausgleichszahlungen durch Luxemburg an französische und deutsche Gemeinden, in denen besonders viele Grenzpendler:innen leben, und in einen Fonds für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, um in den betroffenen Gemeinden die Finanzierung der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Sie begründen ihre Forderung mit der Notwendigkeit einer gleichberechtigten Kooperation und dem Verweis auf ähnliche Modelle in anderen Grenzregionen (Hubertz/Etienne 2023). Eine vergleichbare Initiative gab es bereits 2019. Diese wurde jedoch von Luxemburg abgewiesen, während es eine ähnliche Regelung mit Belgien gibt (Deutscher Bundestag 2022; o. A. 2023: 46).

Die zunehmende Kritik an der Position Luxemburgs bezieht sich nicht nur auf die Verschärfung des Arbeitskräfte- bzw. Fachkräftemangels, sondern auch auf die Auswirkungen eines ungleichen grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes auf die öffentlichen Finanzen und die Daseinsvorsorge in den betroffenen Nachbarregionen. So gibt es zwischen Deutschland und Luxemburg im Gegensatz zu Deutschland und Frankreich kein Doppelbesteuerungsabkommen für Grenzgänger:innen, sodass die in Luxemburg beschäftigten Grenzgänger:innen ihre Lohnsteuer dort und nicht im Staat ihres Wohnsitzes entrichten, der die Gewährleistung ihrer Daseinsvorsorge gewährleisten muss.

Diese Äußerungen sind aber auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Saarland und Grand Est einerseits keine bzw. nur vage Strategien für den zukünftigen Umgang mit den Grenzpendlerströmen in der Großregion haben und dass Luxemburg andererseits seine Eigeninteressen deutlich formuliert. Eine gemeinsame Herangehensweise ist aktuell nicht erkennbar, auch wenn sie vielfach gefordert wird: „Diese Veränderungen geben Anlass zur Sorge. Mit Ausnahme Luxemburgs wird für alle Gebiete der

3 Dies wurde in mehreren informellen Gesprächen deutlich; öffentlich möchte sich jedoch niemand dazu äußern.

Großregion innerhalb von 20 Jahren eine demografische Umkehr erwartet [...]. Mit diesen Aussichten wird sich das System, wie wir es heute kennen, nicht mehr fortsetzen können“ (Vollot 2019: 15).

Ausgehend von diesen Beobachtungen wird im folgenden Kapitel der Frage nachgegangen, welche Maßnahmen in dieser Situation zu einer besseren Koordinierung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes und zum Umgang mit der demographischen Krise beitragen können.

4 Wege zu einer Win-win-Situation

Wie in anderen Bereichen der grenzüberschreitenden Kooperation kann auch für den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt konstatiert werden, dass aus den Erfahrungen der Pandemie kaum langfristige Initiativen oder neue Strategien hervorgegangen sind. Den Aufrufen zu einer gemeinsamen Koordinierung der Arbeitsmärkte in der Großregion sind keine Taten gefolgt. Es gibt keine Best-Practice-Beispiele für den Umgang mit der Pandemie, aus denen sinnvolle Ansatzpunkte abgeleitet und die an weitere Krisen angepasst werden können. Es gibt jedoch inzwischen eine Reihe von Vorschlägen, die zur Abmilderung des Ungleichgewichts der Grenzpendlerströme in der Großregion und des Fachkräftemangels entwickelt wurden und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung grenzüberschreitender und resilienter Arbeitsmärkte beitragen könnten.

Eine stärkere Governance und gemeinsame Koordinierung des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes auf großregionaler Ebene wird vielfach von Arbeitsmarktakteur:innen und von wissenschaftlicher Seite gefordert (IBA 2024: 40-41, Himbert 2023, Clément 2023, WSAGR 2022). Dabei können unterschiedliche Ansatzpunkte identifiziert werden. Die Forderung nach einer Harmonisierung bzw. Nivellierung der Arbeitsbedingungen in der Großregion (Himbert 2023) zielt darauf ab, die Anziehungskraft Luxemburgs abzumildern und damit die Ursache für die ungleichen Pendlerströme zu entschärfen. Dieser sehr weitreichende Vorschlag würde aktuell jedoch daran scheitern, dass die Großregion nicht über die entsprechenden Kompetenzen verfügt, und ist damit eher als Vision einzuordnen.

Auch die Idee eines internationalen Vertrages für die Großregion mit einem Parlament und einer Regierung ist eher als Denkanstoß denn als konkreter Lösungsvorschlag zu verstehen. Sie sieht vor, dass der Großregion für bestimmte Politikbereiche, wie die grenzüberschreitende Ausbildung, entsprechende Kompetenzen übertragen werden (o. A. 2023). Solche „großen Lösungen“, die eine wirklich gemeinsame Governance ermöglichen würden, scheiden damit für eine schnelle Reaktion auf die demographischen Veränderungen aus.

Weitere Vorschläge, die praktikabler erscheinen, zielen auf gemeinsame Strategien zum Erreichen quantitativer und qualitativer Ziele ab. Zum einen sollen zusätzliche Bevölkerungsgruppen für die Arbeitsmärkte der Großregion aktiviert werden. Da sich die Anforderungen an die Qualifikationen massiv verändern, wird zum anderen von mehreren Akteuren eine verstärkte grenzüberschreitende Berufsausbildung und gemeinsame Strategie zur Weiterbildung gefordert (z. B. Himbert 2023).

Der WASGR schlägt zudem eine „Task Force für die grenzüberschreitende Ausbildung“ vor, um die Abstimmung in der Großregion zu verbessern (WSAGR 2022:4). Daneben gibt es auch bilaterale Initiativen, insbesondere an der französisch-luxemburgischen Grenze. Die Region Grand Est schlägt den Ausbau der grenzüberschreitenden Berufsausbildung vor, damit die Einwohner:innen von den Arbeitsmöglichkeiten in der Großregion profitieren können – und hofft gleichzeitig, dass sich die grenzüberschreitenden Ströme dadurch langfristig gleichmäßiger entwickeln (La Région Grand Est 2023: 14). Für den Gesundheitsbereich wird der Aufbau einer gemeinsamen französisch-luxemburgischen Einrichtung zur Krankenpflegeausbildung diskutiert. Luxemburg könnte sich auf diese Weise in größerem Umfang an der Deckung des eigenen Fachkräftebedarfs beteiligen und zu einer Verringerung des Fachkräftemangels in Grand Est beitragen (La Région Grand Est 2000: 107).

Fraglich ist, inwiefern die grenzüberschreitende Berufsausbildung tatsächlich zu einer Steigerung der Anzahl der in der Großregion zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte insgesamt und der Gesundheitsfachkräfte im Speziellen führen könnte. Im Gesundheitsbereich sind vor allem die Arbeitsbedingungen abschreckend, wofür auch die grenzüberschreitende Ausbildung keine Lösung bieten kann. Auch bezüglich der gleichmäßigeren Verteilung der Grenzpendler:innenströme und der Erhöhung der Anzahl der Arbeitskräfte stellen sich Fragen. So ist z. B. die deutsch-französische grenzüberschreitende duale Berufsausbildung ebenfalls von einer starken Asymmetrie gekennzeichnet: Vor allem französische Jugendliche absolvieren eine grenzüberschreitende Ausbildung und ihren Praxisteil im Saarland. Vor dem Hintergrund des 2023 geschlossenen neuen Abkommens zwischen Frankreich und Deutschland betonen die regionalen Akteur:innen aus Grand Est zunehmend, dass eine stärkere Reziprozität sichergestellt werden muss. Grenzüberschreitende Ausbildungen sind aufgrund ihrer (Sprach)Anforderungen und Mobilitätsvoraussetzungen außerdem auf eine sehr kleine Zielgruppe begrenzt und die Anzahl abgeschlossener grenzüberschreitender Ausbildungsverträge ist im Verhältnis zur Anzahl fehlender Arbeitskräfte sehr klein (Funk/Wille 2022). Damit erscheint ein spürbarer Effekt auf das zur Verfügung stehende Arbeitskräftepotenzial im Moment eher unwahrscheinlich.

5 Fazit

Vor dem Hintergrund multipler Krisen wie der Covid-19-Pandemie und des demographischen Wandels und des daraus resultierenden Fachkräftemangels konnte die Entwicklung einer höheren Resilienz der Großregion, was die grenzüberschreitenden Ausbildungs- und Arbeitsmärkte betrifft, wie vom WSAGR (2022: 3) gefordert, bisher nicht festgestellt werden.

Hinsichtlich der in Kapitel 2.1 formulierten Voraussetzungen für die Bewältigung einer Krise sowie die Nutzung der Krise als Chance für einen Pfadwechsel hin zu einer gestiegenen Resilienz muss derzeit ein pessimistisches Fazit gezogen werden. Konstatieren kann man, dass die Probleme zwar erkannt werden, eine Anpassung oder Entwicklung alternativer Pfade jedoch allenfalls auf Ebene der Mitgliedsregionen erfolgt. Denn es herrscht weiterhin keine Kohärenz zwischen interregionalen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen und Kompetenzen, was die grenzüberschreitende Kooperation im

Allgemeinen und auf dem Gebiet der Ausbildungs- und Arbeitsmärkte im Besonderen betrifft, sodass weiterhin die Marktkräfte die grenzüberschreitenden Beziehungen bestimmen werden, in positiver und negativer Hinsicht.

Literatur

- Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.) (2023): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Wiesbaden.
- Clément, F. (2023): Regionale Fachkräftestrategien in der Großregion: Welche gemeinsamen Handlungsansätze lassen sich identifizieren? Fazit. https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Publikationen/Werkstattgespraeche/2023/Fazit_12...Werkstattgespraech_IBA_OIE.pdf (29.02.2024).
- Dittel, J. (2023): Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Wiesbaden, 125-148.
- Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2022): Kurzinformation. Fiskalausgleich Luxemburgs an Belgien und Frankreich aufgrund von Grenzgängern. <https://www.bundestag.de/resource/blob/906822/0a9caed24b59681fda3c7549e51dd085/WD-4-082-22-pdf-data.pdf> (09.02.2024).
- Eures Großregion (Hrsg.) (2023): Gemeinsame Diagnose. Engpassberufe in der Großregion. <https://www.eures-granderegion.eu/download/1287/engpassberufe-in-der-grossregion.pdf> (29.02.2024).
- Eurométropole de Metz (Hrsg.) (2023): Pénurie de conducteurs. Des impacts à prévoir sur les réseaux urbains de la Moselle, Communiqué de Presse 31.08.2023.
- Feist, P. (2020): Dinge, die da kommen könnten. In: d'Lëtzebuurger Land, 23.10.2020. <https://www.land.lu/page/article/375/337375/FRE/index.html> (29.02.2024).
- Funk, I.; Wille, C. (2022): Stresstest für die Jugendmobilität im Grenzraum. Grenzüberschreitende Berufsausbildung und Studium während der Pandemie. Erfahrungen und Perspektiven. Berlin, Paris. = PANORAMA Deutsch-französische und europäische Analysen #2.
- Himbert, A. (2023): Koordiniertes Handeln ist in der Großregion dringend von Nöten. In: AK konkret 71 (23/3), 10-11.
- Hubertz, V.; Etienne, M.; Fiat, C.; Leduc, C.; Casoni, A.; Gros, D.; Vontz, E.; Werner, L.; Leibe, W. (2023): Grenzgängerarbeit zum Wohle der Grenzregionen und ihrer Einwohner:innen. https://verena-hubertz.de/wp-content/uploads/2023/02/DE_Gastbeitrag.pdf (09.02.2024).
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2024): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion 14. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 19. Gipfel der Exekutiven der Großregion. Vergleichende Analyse der Fachkräftestrategien in der Großregion. https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Publikationen/IBA-Berichte/2024/240718_DE_FK-Strategien_FINAL.pdf (29.10.2024).
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2022a): Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Großregion 2021/2022 für den Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR). https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Publikationen/WSAGR-Bericht/240616_Rapport_CESGR_WSAGR_Bericht_2021_2022_komplett_update_NEET.pdf (29.10.2024). = Schriftenreihe der Großregion Band 31.
- IBA – Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (Hrsg.) (2022b): Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion 13. Bericht der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 18. Gipfel der Exekutiven der Großregion. Die Auswirkungen der Gesundheitskrise auf den Arbeitsmarkt in der Großregion. https://www.iba-oie.eu/fileadmin/user_upload/IBA-OIE/Themen/Sonderthemen/Auswirkungen_COVID19/2022_IBA_OIE_Auswirkungen_der_Gesundheitskrise.pdf (29.02.2024).
- IHK – Industrie- und Handelskammer des Saarlandes (Hrsg.) (2023): Mit mehr Arbeits- und Fachkräften die Zukunftschancen des Saarlandes sichern! https://www.saarland.ihk.de/p/Mit_mehr_Arbeits_und_Fachkr%C3%A4ften_die_Zukunftschancen_des_Saarlandes_sichern-17-17969.html (29.02.2024).

- IPR – Interregionaler Parlamentarierrat** (Hrsg.) (2021): Die Großregion durch gemeinsames Handeln und grenzüberschreitende Abstimmung entschlossen aus der Corona-Krise führen! Resolution des Interregionalen Parlamentarierrates (IPR) vom 5. Februar 2021.
https://cpi-ipr.eu/IMG/pdf/resolution_corona_2.0_-_d-f_beschluss_2021_02_05_1_.pdf (29.02.2024).
- IWAK – Institut für Wirtschaft, Arbeit und Kultur** (Hrsg.) (2015): Der Pflegearbeitsmarkt in der Großregion. Berufe, Mobilität und Fachkräftesicherung. Abschlussbericht.
<https://www.iba-oie.eu/publikationen/der-pflegearbeitsmarkt-der-grossregion-2015> (29.02.2024).
- La Région Grand Est** (Hrsg.) (2020): Feuille de Route Santé 2021-2027. L'ambition d'une meilleure qualité de vie dans le Grand Est.
<https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2020/12/feuille-de-route-sante-2021-2027-hd.pdf> (09.02.2024).
- La Région Grand Est** (Hrsg.) (2023): Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles.
<https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2023/12/2023-cprdfop-compressed.pdf> (29.02.2024).
- Le Figaro** (2020): Covid: la Moselle s'alarme de la fuite des soignants au Luxembourg, 17.10.2020.
<https://www.lefigaro.fr/flash-eco/covid-la-moselle-s-alarme-de-la-fuite-des-soignants-au-luxembourg-20201017> (29.02.2024).
- Maillasson, H.** (2023): Fachkräftemangel. Busfahrer zieht es nach Luxemburg. In: Saarbrücker Zeitung (18.10.2023), 12.
- Ministère de la Sécurité sociale** (Hrsg.) (2023): Télétravail: un nouvel accord en matière de sécurité sociale dans l'intérêt des travailleurs frontaliers. Communiqué du 06.06.2023.
https://mss.gouvernement.lu/fr/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommuniques%2B2023%2B06-juin%2B06-haagen-accord-teletravail-frontaliers.html (29.02.2024).
- Moovijob** (Hrsg.) (2023): Moovijob Day Luxemburg in Saarbrücken.
<https://de.moovijob.com/veranstaltungen/moovijob-day/luxembourg-a-sarrebruck> (29.02.2024).
- Nienaber, B.; Funk, I.; Dörrenbächer, H. P.; Pigeron-Piroth, I.; Belkacem, R.** (2023): Auswirkungen der Grenzschießungen auf die systemrelevanten Arbeitskräfte und den grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der Großregion während der Covid19-Pandemie. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Wiesbaden, 271-290.
- o. A.** (2023): Vers un traité international pour la Grande Région ? Interview avec Franz Clément. In: Entreprises Magazine (121), 46-48.
- OECD** (Hrsg.) (2023): OECD Skills Strategy Luxembourg: Assessment and Recommendations.
https://www.oecd-ilibrary.org/education/oecd-skills-strategy-luxembourg_92d891a4-en (29.02.2024).
- Pôle emploi Grand Est** (Hrsg.) (2023): Enquête besoins en main-d'œuvre en 2023. Région Grand Est.
https://www.statsemploi-grandest.fr/ftp/000073/ACAL/bmo/BMO_GrandEst.pdf (29.02.2024).
- Razafindramanana, O.; Rousseau, L.** (2023): En vingt ans, des travailleurs frontaliers plus nombreux et plus qualifiés.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/7677385#onglet-2> (29.02.2024). = Insee Analyses Grand Est, No. 167.
- Rech, F.** (2024): „Wir schulden unseren Kindern Zukunft“. In: Saarbrücker Zeitung (11.01.2024), B1.
- Vollot, M.** (2019): Horizont 2035: Grenzgänger und ihre Grenzen? In: Hefte der Großregion 2019 (1), 13-16.
- Weber, F.** (2023): Die Covid-19-Pandemie und die grenzüberschreitende Kooperation in der Großregion Saar-Lor-Lux – politische Bewertungen und Perspektiven. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Wiesbaden. 149-170.
- Weber, F.; Braun, C.** (2021): Beherztes Handeln auf dem Winterberg: Alle für alle. In: Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.) Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. Räume – Grenzen – Hybriditäten. Wiesbaden, 207-216.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-33318-8_20
- Wientjes, B.; Kirch, D.** (2019): Luxemburg, ein Paradies für Pflegekräfte. In: Saarbrücker Zeitung (05.03.2019), B3.
- WSAGR – Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion** (Hrsg.) (2020): Offener Brief an den Präsidenten des Gipfels der Großregion vom 13.05.2020.
<https://www.grossregion.net/content/download/4554/file/Schreiben%20an%20den%20Gipfelpraesidenten%20GR.pdf> (29.02.2024).

WSAGR – Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (Hrsg.) (2022): Vorschlag für die Gliederung eines Beitrags des WSAGR zum Bericht des Gipfels der Exekutiven zum Krisenmanagement Erste Erkenntnisse und Vorschläge der Großregion, mit denen sich auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene die Bewältigung künftiger Gesundheitskrisen in den grenznahen Gebieten verbessern lassen soll.

https://www.grossregion.net/content/download/6034/file/3.06.2022_%20WSAGR_%20Beitragsentwurf%20zum%20Zwischengipfel%20der%20GR_%20Krisenmanagement.pdf (29.02.2024).

Zukunfts Bündnis Fachkräfte Saar (Hrsg.) (2015a): Zukunftsarbeit für das Saarland. Die saarländische Strategie zur Fachkräftesicherung.

https://www.saarland.de/mwide/DE/downloads/arbeit/zfs/fachkraefte_broschuere_download.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (29.02.2024).

Zukunfts Bündnis Fachkräfte Saar (Hrsg.) (2015b): Zukunftsarbeit für das Saarland. Konzeptpapier Fachkräftesicherung.

https://www.saarland.de/mwide/DE/downloads/arbeit/zfs/fachkraefte_broschuere_download.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (29.02.2024).

Autorin und Autor

Dr. Ines Funk ist seit 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Fachrichtung Gesellschaftswissenschaftliche Europaforschung und am CEUS | Cluster für Europaforschung der Universität des Saarlandes tätig. Ihre Forschungsinteressen umfassen Border Studies, insbesondere grenzüberschreitende Arbeits- und Ausbildungsmärkte. Sie ist Mitglied der Arbeitsgruppe Arbeit und Bildung des UniGR-Center for Border Studies.

Prof. Dr. H. Peter Dörrenbächer war von 2006 bis 2023 Professor für Kulturgeographie an der Universität des Saarlandes. Seine Forschungsschwerpunkte in der Humangeographie sind: Regionalentwicklung in Westeuropa und Kanada, Grenzregionen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit, insbesondere grenzüberschreitende Arbeit und grenzüberschreitende Berufsbildung. Er ist Mitglied der Arbeitsgruppe Arbeit und Bildung des UniGR-Center for Border Studies.

Nino Pfundstein

DIE GEWÄHRLEISTUNG DER DASEINSVORSORGE IN GRENZRÄUMEN IM ZUGE VON KRISEN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Bedeutung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Grenzregionen
 - 3 Krisen im Kontext der Daseinsvorsorge
 - 4 Ausgewählte Projekte mit Bezug zur Daseinsvorsorge im rheinland-pfälzisch-saarländisch-französischen Grenzraum
 - 4.1 Projekt COSAN
 - 4.2 Kindertagesstätte Liederschiedt
 - 4.3 Projekt INTER'RED
 - 5 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist in ländlichen Räumen zunehmend mit großen Herausforderungen verbunden. Diese Problematik wird in Grenzräumen verstärkt, weil Einzugsbereiche von Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht ausgeschöpft werden, wenn diese von nationalen Grenzen durchschnitten sind. Trotz zahlreicher Barrieren sind im Zuge grenzüberschreitender Kooperation viele Einrichtungen der Daseinsvorsorge entstanden, die daher grenzüberschreitend genutzt werden können. Durch die Grenzschließungen im Zuge der Corona-Pandemie waren die Räume um diese Einrichtungen von Versorgungslücken bedroht. In diesem Artikel wird untersucht, welche Auswirkungen die Corona-Pandemie auf grenzüberschreitend genutzte Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in der Großregion hatte und wie in grenzüberschreitenden Kooperationen mit dieser Problematik umgegangen wurde.

Schlüsselwörter

Daseinsvorsorge – Grenzüberschreitende Kooperationen – Corona-Pandemie – Grenzschließungen – Krisen – Krisenfestigkeit

The provision of services of general interest in border areas during crises

Abstract

The provision of services of general interest in rural areas is increasingly associated with major challenges. This problem is exacerbated in border areas because the catchment areas of services of general interest are not fully utilised if they are cut by national borders. Despite numerous barriers, many facilities of general interest have been established in the course of cross-border cooperation and can therefore be used

across borders. Due to the border closures in the wake of the coronavirus pandemic, the areas around these facilities were threatened by gaps in supply. This article examines the impact of the coronavirus pandemic on cross-border services and infrastructures of general interest in the Greater Region and how this problem was dealt with in cross-border cooperation.

Keywords

Services of general interest – Cross-border cooperation – Coronavirus pandemic – Border closures – Crises – Crisis resilience

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung im Zuge des demographischen Wandels ist die Gewährleistung der Daseinsvorsorge mit großen Herausforderungen verbunden. Eine besondere Ausprägung haben diese in ländlichen Grenzräumen, die zum einen meist sehr stark vom demographischen Wandel betroffen sind und wo zum anderen die Grenzlage Probleme wie eine teure Doppelinfrastruktur oder durchschnittliche Einzugsbereiche der Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nach sich ziehen kann. Trotz vieler Hürden, wie Sprachbarrieren oder unterschiedliche administrative Systeme, liegt ein Lösungsansatz für die Herausforderungen in grenzüberschreitenden Kooperationen. Denn durch diese können beispielsweise Ressourcen gebündelt und Einzugsbereiche der Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge grenzüberschreitend ausgeschöpft werden. Die Wahrnehmung dieser Chancen und damit die Anzahl der grenzüberschreitenden Projekte im Bereich der Daseinsvorsorge sind zumindest im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion überschaubar (Mangels/Wohland 2018: 250 ff.).

Unter dem Verständnis, dass Krisen als unerwartete strukturelle Veränderungen bzw. Verschlechterungen gegenüber dem Normalzustand definiert werden können (Merten 2014: 156), stellen die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr zweifellos eine Krise dar. Somit kam es auch zu einer Zäsur bei der grenzüberschreitenden Daseinsvorsorge. Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist von der Tragfähigkeit der Infrastruktur wie auch von der Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen für die Bevölkerung abhängig. Durch die Einschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs ist davon auszugehen, dass auch die Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge stark beeinträchtigt wurde. Somit stellt sich grenzüberschreitenden Kooperationen eine neue Barriere in den Weg, und es stellt sich die Frage, wie krisenfest die Kooperationen in dieser Hinsicht sind.

Ziel des Beitrags ist die Untersuchung der Auswirkungen der Grenzsicherungen und verstärkten Grenzkontrollen im Zuge der Corona-Pandemie auf ausgewählte grenzüberschreitende Infrastrukturen und Projekte im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion. Hierbei wird zum einen analysiert, welche Versorgungsengpässe entstanden sind, während es Einschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr gab, sowie welche Maßnahmen ergriffen wurden, um diese Versorgungsengpässe zu

schließen. Zum anderen werden die Auswirkungen untersucht, die noch nach den Einschränkungen zum Tragen kommen. Dabei geht es sowohl um etwaige bleibende Engpässe in der Versorgungsstruktur als auch um die Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Aus dieser Analyse sollen Rückschlüsse auf die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Grenzraum gezogen werden, die auf eine grenzüberschreitende Nutzung ausgelegt sind.

Zunächst wird die Bedeutung der Daseinsvorsorge in Grenzregionen dargestellt. Dabei werden Vor- und Nachteile grenzüberschreitender Kooperationen im Bereich der Daseinsvorsorge erörtert und die Entwicklung der Bedeutung dieser wird skizziert. Im nächsten Schritt werden die Begriffe „Krise“ und „Krisenfestigkeit“ mit dem Konzept der Daseinsvorsorge kontextualisiert. Aufbauend auf diesem Verständnis werden Annahmen darüber aufgestellt, welche Auswirkungen (temporäre) Grenzsicherungen oder Grenzkontrollen im Zuge von Krisen auf die grenzüberschreitende Daseinsvorsorge haben können.

Um dies anhand konkreter Beispiele zu untersuchen, werden grenzüberschreitend genutzte Infrastrukturen und grenzüberschreitende Projekte im deutsch-französischen Grenzraum der Großregion, die einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten, ausgewählt und dargestellt. Darüber hinaus werden die Auswirkungen der temporären Grenzsicherungen und verstärkten Grenzkontrollen im Zuge der Corona-Pandemie auf diese Infrastrukturen und Projekte untersucht. Hierfür werden sowohl Dokumente und Projektberichte als auch Interviews mit Verantwortlichen aus den grenzüberschreitenden Projekten ausgewertet.

Anhand der Ergebnisse werden im Fazit Rückschlüsse auf die Krisenfestigkeit bzw. Anfälligkeit von grenzüberschreitenden Infrastrukturen und Projekten im Bereich der Daseinsvorsorge gezogen.

2 Bedeutung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Grenzregionen

Die Daseinsvorsorge steht eng mit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Verbindung. Darüber hinaus wird durch das Raumordnungsgesetz als Grundsatz der Raumordnung ein Gewährleistungsauftrag für die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge an die Raumordnung gestellt. Dabei besteht zum einen die Anforderung, eine angemessene Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung in allen Teilräumen in angemessener Weise zu sichern. Zum anderen muss die Tragfähigkeit dieser Einrichtungen und Angebote gewährleistet werden, wobei Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien schlussendlich an den jeweiligen räumlichen Erfordernissen ausgerichtet werden müssen. Eine eindeutige Eingrenzung, welche Dienstleistungen und Infrastrukturen die Daseinsvorsorge umfasst, existiert nicht. Abstrakt gefasst gehören zur Daseinsvorsorge zum einen Leistungen, die für einen gewissen Lebensstandard essenziell sind, und zum anderen Leistungen, die eine gewisse Teilhabe am Gemeinschaftsleben ermöglichen (Milstein 2018: 365).

Allerdings wird die Gewährleistung der Daseinsvorsorge im Zuge des demographischen Wandels in vielen Räumen zum Problem. Durch Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur verändern sich die Anforderungen und Bedürfnisse der Bevölkerung und ziehen einen Anpassungsbedarf vieler Infrastrukturen nach sich. Gleichzeitig sehen sich viele Räume mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang konfrontiert, wodurch die Tragfähigkeit der Infrastruktur an ihre Grenzen kommen kann. Da aufgrund der Gewährleistungsverantwortung des Staates unwirtschaftliche Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nicht einfach aufgegeben werden können, stehen Kommunen und Planungsinstitutionen vor enormen Herausforderungen (Gatzweiler/Kocks 2004: 137).

Besondere Herausforderungen existieren bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge in Grenzräumen. Werden Infrastrukturen für grenznahe Räume geplant und geschaffen, während der dafür vorgesehene Einzugsbereich an der Grenze endet, wird dieser somit von der Grenze durchschnitten und nicht mit vollem Potenzial ausgeschöpft. Darüber hinaus kann eine kostspielige doppelte Infrastruktur entstehen, d. h. zwei oder mehrere gleiche Einrichtungen beiderseits der Grenze, obwohl eine einzelne Einrichtung im entsprechenden Grenzraum ausreichend wäre, um die Bevölkerung zu versorgen. Bei doppelter Infrastruktur bestünde eine Überversorgung bei gleichzeitig erhöhtem Ressourceneinsatz (Mangels/Wohland 2018: 250). Gleichzeitig enden die Herausforderungen durch den demographischen Wandel nicht an Grenzen, wenngleich diese auf beiden Seiten unterschiedlich ausgeprägt sein können. Somit ist ein abgestimmtes Vorgehen zum Bewältigen dieser Herausforderungen erforderlich (Scherhag 2008: 2).

Grenzräume gewinnen im Zuge der Kohäsionspolitik der Europäischen Union an Bedeutung, und Chancen bieten sich in der Bündelung der Ressourcen und einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei der Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (Mangels/Wohland 2018: 250). Eine solche Bündelung von Ressourcen und eine gemeinsam angebotene Infrastruktur, die Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung auf beiden Seiten von Grenzen anbietet, hat auf zweierlei Weisen Einfluss auf die Gewährleistung der Daseinsvorsorge: Zum einen verbessert eine solche Infrastruktur die Verfügbarkeit bzw. Erreichbarkeit für die Bevölkerung. Zum anderen vergrößert sich die potenzielle Anzahl der Nutzer:innen in den Einzugsbereichen der Infrastrukturen, womit die ihre Tragfähigkeit gestärkt wird.

Die folgende Abbildung stellt die Vorteile einer gemeinsam genutzten Infrastruktur gegenüber einer Doppelinfrastruktur in einem fiktiven Grenzraum dar.

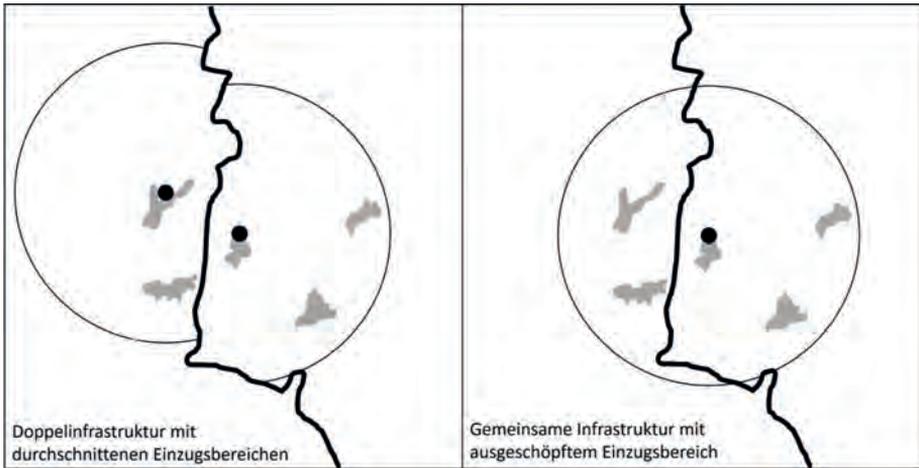


Abbildung 1: Vergleich zwischen Doppelinfrastruktur und gemeinsamer Infrastruktur im Grenzraum /
Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern, 2023

In beiden gezeigten Beispielen ist die Erreichbarkeit der Einrichtungen für die gesamte Bevölkerung gedeckt. Jedoch hat die grenzüberschreitend genutzte Einrichtung gegenüber der Doppelinfrastruktur den Vorteil, dass mehr Gemeinden und somit mehr potenzielle Nutzer:innen im Einzugsbereich liegen. Gleichzeitig müssen bei der gemeinsamen Infrastruktur nur die Kosten für eine Einrichtung getragen werden. Somit ist die Tragfähigkeit der Einrichtung deutlich sicherer als bei der Doppelinfrastruktur.

Eine weitere Möglichkeit zu den beiden dargestellten Varianten wäre die grenzüberschreitende Nutzung einer Doppelinfrastruktur. Dies hätte zunächst keine positiven Auswirkungen auf die Erreichbarkeit oder die Tragfähigkeit von Einrichtungen. Durch eine Abstimmung des Angebots oder der Spezialisierung der Einrichtungen könnten sich diese jedoch gegenseitig ergänzen und somit die Versorgungslage der Bevölkerung im gemeinsamen Einzugsbereich verbessern. Dies findet beispielsweise im Zuge der grenzüberschreitenden Kooperationsvereinbarung im Bereich Kardiologie zwischen Gesundheitseinrichtungen in Forbach und Völklingen Anwendung. Dort stellt das HerzZentrum Saar Ressourcen für die Behandlung von Herzproblemen zur Verfügung, die das Centre Hospitalier Marie-Madeleine nicht vorhält (Europäische Kommission 2017: 55).

Zur Problembewältigung ist die interkommunale Bündelung von Ressourcen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge schon lange Praxis, und verschiedene Formen der interkommunalen Kooperation gewinnen an Bedeutung (Stopper 2008: 283). Spätestens mit dem in den 1990er Jahren eingeführten Interreg-Programm und den damit gegebenen finanziellen Anreizen gab es zudem einen starken Zuwachs an grenzüberschreitenden Kooperationen (Caesar/Pallagst 2018: 15 f.). Im Bereich der Daseinsvor-

sorge bildeten sich in mehreren Grenzräumen unterschiedliche Kooperationen, wobei in der Regel jeweils ein bestimmter Teilbereich der Daseinsvorsorge im Fokus steht (Ulrich 2022: 2).

Diese Kooperationen entstanden, obwohl die Bildung grenzüberschreitender Kooperationen durch eine Vielzahl von Barrieren erschwert wird. Dazu gehören neben Sprachbarrieren auch unterschiedliche administrative Systeme und Rechtssysteme. Ein Hemmnis kann hierbei die fehlende Kompetenz auf lokaler Ebene darstellen, auf der die Kooperation stattfinden soll. Somit sind die grenzüberschreitenden Kooperationen abhängig von Entscheidungen höherer Ebenen, bei denen die Grenzräume weniger im Fokus stehen (Caesar/Pallagst 2018: 19 ff.).

Neue Herausforderungen für grenzüberschreitende Kooperationen kamen im Zuge der Corona-Pandemie auf. Zum einen hatten die unerwarteten Grenzschließungen und verschärften Grenzkontrollen enorme Auswirkungen auf grenzüberschreitende Kooperationen. Daneben wurden in den aneinander angrenzenden Staaten unterschiedliche Regelungen zur Bewältigung der Corona-Pandemie getroffen (Recktenwald/Weber/Dörrenbächer 2022: 6 ff.). Im Zweifelsfall müssen sich grenzüberschreitende Kooperationen demnach an unterschiedliche Regelungen anpassen. Zudem weckten die verschiedenen Vorgehensweisen gegenseitiges Misstrauen (Asselborn 2020) und hatten für Grenzpendler:innen neben einem erhöhten Zeitaufwand durch Grenzschließungen oder verschärften Grenzkontrollen teilweise finanzielle Nachteile (Pigeron-Piroth/Funk/Nienaber et al. 2021: 81 ff.).

3 Krisen im Kontext der Daseinsvorsorge

Um eine krisenfeste oder resiliente Daseinsvorsorge zu gewährleisten, ist es notwendig, Risiken und die Vulnerabilität der Daseinsvorsorge abzuschwächen und kritische Infrastrukturen, auch im Krisenfall, zu sichern (Adli/Baumgart/Beckmann et al. 2021: 4). Kritische Infrastrukturen sind solche, bei denen eine Störung oder ein Ausfall gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen haben könnte. Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind den kritischen Infrastrukturen weitestgehend zuzuordnen (BBSR 2020: 57).

Wie einleitend bereits erläutert, umfasst das Verständnis des Begriffs Krise (siehe hierzu auch Weber und Dittel 2024 in diesem Band) im Kontext dieser Untersuchung strukturelle Veränderungen bzw. Verschlechterungen gegenüber dem Normalzustand, die

- > unerwartet eintreten,
- > temporär vorliegen,
- > unsicherer Ursache sind und
- > bei denen zudem unsicher ist, welcher Zustand nach dem Krisenzustand hergestellt werden kann (Merten 2014: 156).

In räumlichem Kontext werden daraus schlussfolgernd Räume als krisenfest wahrgenommen, die im Vergleich zu anderen Räumen

- > in Krisenzeiten von geringeren strukturellen Veränderungen betroffen sind oder
- > nach der Krise einen mindestens gleichwertigen Zustand erreichen wie vor der Krise.

Für die Untersuchung muss dies nun auf die Daseinsvorsorge und die für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge bedeutenden Parameter „Erreichbarkeit“, „Tragfähigkeit“ und „Qualität“ von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge angewandt werden. Insofern tritt eine Verschlechterung gegenüber dem Normalzustand dann ein, wenn die Erreichbarkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge beeinträchtigt wird, wenn ein Qualitätsverlust der Angebote vorliegt oder wenn deren Tragfähigkeit belastet wird. Als krisenfest erweisen sich demnach Räume, in denen die genannten Auswirkungen weniger gravierend sind als in anderen Räumen, oder in denen sich die Versorgungslage nach der Krise besser erholt.

Die Corona-Pandemie und die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie resultierten in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge zu einer solchen Verschlechterung gegenüber dem Normalzustand, und das zunächst unabhängig von der räumlichen Lage. So führte etwa im Bereich des ÖPNV die Corona-Pandemie zu einem deutlichen Einschnitt bei der Mobilität und der Verkehrsmittelauswahl. Zum einen sank die Nachfrage nach Mobilitätsdienstleistungen aufgrund der weit verbreiteten Wahrnehmung von Homeoffice und anderen digitalen Angeboten. Zum anderen war die Nutzung des ÖPNV mit einem Unwohlsein verbunden, wodurch viele Nutzer:innen auf andere Verkehrsmittel umstiegen. Während der Pandemie etablierten sich entsprechende Routinen, die die Mobilität auch langfristig beeinflussen. Dieser Rückgang der Nachfrage beim ÖPNV kann zu erheblichen Tragfähigkeitsproblemen führen (Nobis 2021).

Im Bildungswesen war die Corona-Pandemie mit der Schließung von Schulen und einem temporären Umstieg auf die Nutzung digitaler Modelle verbunden. Durch eine damit verbundene Umstellung der Lehrmethoden gab es enorme Veränderungen in der Qualität des Unterrichts. Bringt dies zwar einige Chancen mit sich, so überwogen nichtsdestotrotz die Nachteile, die mit dieser Umstellung verbunden waren (Huber/Günther/Schneider et al. 2020: 39 ff.).

Nicht zuletzt waren die Bereiche der Gesundheitsversorgung oder der Pflege besonders stark von der Pandemie betroffen. In Krankenhäusern kam es zu einem enormen Behandlungsbedarf, womit Überlastungen der Einrichtungen drohten. Um dem gegenzusteuern, wurden Ressourcen zwischen unterschiedlichen Abteilungen verlagert, und eine weniger adäquate Versorgung von Patientengruppen, die nicht direkt mit dem Corona-Virus in Verbindung standen, führte hier zum Qualitätsverlust. Daneben hatte der enorme Anstieg des Behandlungsbedarf eine erhöhte Belastung des Personals zur Folge. In Pflegeeinrichtungen für Senior:innen, als besonders vulnerable Personengruppe, wurden im Zuge des Krisenmanagements strenge Quarantänemaßnahmen ergriffen. Durch ein Zurückfahren des Betreuungsangebots stieg gleichzeitig die Gefahr der sozialen Isolation. Die Pandemie und die geschilderten

Probleme rückten jedoch einige Lücken der Versorgungssysteme in den Fokus, womit gegebenenfalls Prozesse in Gang gesetzt wurden, die langfristig zu einer Verbesserung der Versorgung führen können (Kricheldorf 2020: 742 f.). Insofern traten während der Pandemie flächendeckend Versorgungsprobleme in der Daseinsvorsorge auf, die sowohl die Qualität als auch die Tragfähigkeit der Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge betrafen.

Im Grenzraum kann es indes zu verschärften Herausforderungen kommen, wenn Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge grenzüberschreitend genutzt werden und dies mit Grenzschließungen oder verschärften Grenzkontrollen kollidiert. Die nachfolgende Abbildung skizziert die Auswirkungen von Grenzschließungen auf Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die grenzüberschreitend genutzt werden.

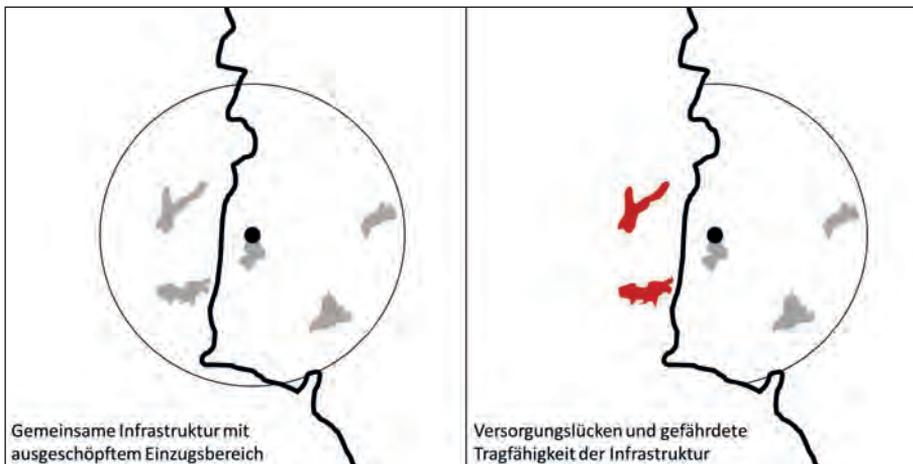


Abbildung 2: Auswirkung von Grenzschließungen auf grenzüberschreitend genutzte Infrastruktur /
 Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern, 2023

Wie dargestellt ist, führt eine Grenzschließung für Gemeinden, die im Einzugsbereich einer grenzüberschreitend genutzten Einrichtung liegen, zu einer Versorgungslücke, sofern sich diese im Nachbarland befindet. Im Falle von verschärften Grenzkontrollen können zudem erhöhte Fahrzeiten zu einer Verminderung der Erreichbarkeit von Einrichtungen führen (Dittel 2023: 131 f.). Darüber hinaus können sich Probleme durch die Grenzschließungen und verschärften Grenzkontrollen ergeben, wenn Fachkräfte der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ihren Arbeitsort nicht erreichen können (vgl. Dörrenbächer und Funk 2024 in diesem Band).

Gleichzeitig verkleinert sich für die Einrichtung der Einzugsbereich und damit einhergehend verringert sich die Anzahl der potenziellen Nutzer:innen. Dies kann die Tragfähigkeit der Einrichtung gefährden, sofern diese durch Zahlungen der Nutzer:innen,

direkt bei Inanspruchnahme der Dienstleistung, getragen wird, wie etwa im Falle von Auslandseinkäufen im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet (Scherer/Zwicker-Schwarm 2021: 49).

Vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge und dem damit in Verbindung stehenden Gleichwertigkeitsgrundsatz nach § 1 Abs. 2 ROG würden solche Versorgungslücken in Grensräumen zu größeren Ungleichheiten zwischen den Teilräumen der Bundesrepublik führen. Dementsprechend ist eine Krisenvorsorge notwendig, um dem Gleichwertigkeitsgrundsatz auch im Krisenfall gerecht zu werden (Adli/Baumgart/Beckmann et al. 2021: 5 ff.).

4 Ausgewählte Projekte mit Bezug zur Daseinsvorsorge im rheinland-pfälzisch-saarländisch-französischen Grenzraum

Nachfolgend werden drei ausgewählte grenzüberschreitende Projekte untersucht. Dabei handelt es sich um Projekte, die einen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge leisten und die sich im Falle einer zeitlich begrenzten Projektlaufzeit mit der Corona-Pandemie bzw. dem Zeitraum mit verschärften Grenzkontrollen oder Grenzschließungen überschneiden. Die Projekte werden kurz mit einem Fokus auf die Projektziele und den jeweiligen Beitrag zur Daseinsvorsorge dargestellt. Anschließend wird gezeigt, welche Herausforderungen und Probleme sich durch die Covid-19-Pandemie in den Projekten und in den jeweiligen Bereichen der Daseinsvorsorge im Grenzraum ergaben. Hier wird dargestellt, ob und inwiefern dies zu einer Verschlechterung der Versorgungssituation führte und wie sich dieser Zustand nach der Krise entwickelte. Dabei werden die grenzüberschreitend genutzten Infrastrukturen unter anderem einer potenziellen Doppelinfrastruktur gegenübergestellt, bei der keine Verschlechterung der Versorgungssituation durch Einschränkungen im grenzüberschreitenden Verkehr zu erwarten wäre. Zudem wird erläutert, welche Krisenvorsorge im Zuge der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und im Hinblick auf etwaige kommende Krisen betrieben wird. Auf dieser Basis wird eine Einschätzung abgegeben, wie krisenfest sich die grenzüberschreitenden Projekte und die damit in Verbindung stehenden Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge erweisen.

Dazu werden veröffentlichte Dokumente aus den Projekten sowie kurze semileitfadengestützte Interviews mit Involvierten aus den Projekten herangezogen. Die Auswahl der Interviewten und der Projekte hat nicht den Anspruch, Ergebnisse zu erzielen, die repräsentativ für alle grenzüberschreitenden Kooperationen im Bereich der Daseinsvorsorge sind, sondern die Interviews sollen detaillierte und, zeitlich kurz nach der Covid-19-Pandemie entstandene, Erfahrungsberichte liefern. Für die Kindertagesstätte Liederschiedt wurden zwei Interviews herangezogen. Im Falle des Projekts INTER'RED war es ein Interview. Für das Projekt COSAN wurden zwei Interviews herangezogen, bei denen der Fokus nicht auf dem Projekt selbst, sondern auf verschiedenen grenzüberschreitenden Projekten der Interviewten lag. Bei den Ergebnissen der Interviews handelt es sich um Einschätzungen und Erfahrungsberichte der Interviewten auf Basis folgender Leitfragen:

- > Inwiefern haben sich die Einschränkungen des grenzüberschreitenden Verkehrs im Zuge der Corona-Pandemie auf (*die Infrastruktur der Daseinsvorsorge*) ausgewirkt?
- > Welche Spannungen gab es zwischen den Involvierten aufgrund der Grenzschließungen?
- > Hat die Pandemie die Involvierten näher zusammengebracht oder sind diese eher auseinandergedriftet?
- > Hat die Pandemie einen Einfluss auf das Fortbestehen der Kooperation?
- > Welche Strategien werden entwickelt, um zukünftig auf Grenzschließungen reagieren zu können?

Ergänzend zu den Leitfragen wurden ggf. ergänzende Fragen gestellt, die sich aus dem Gesprächsverlauf ergaben.

4.1 Projekt COSAN

Das Interreg-Projekt COSAN widmete sich im Zeitraum von 2019 bis 2022 der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen. In der Großregion, wo Gesundheitseinrichtungen, insbesondere im ländlichen Raum, den Gesundheitsbedürfnissen der Bevölkerung aufgrund mangelnder Ressourcen nicht flächendeckend gerecht werden, zielt das Projekt darauf ab, die Versorgung der Bevölkerung durch Bündelung der Ressourcen zu verbessern. Darüber hinaus soll durch das Projekt dem Problem des Fachkräftemangels begegnet werden (Interreg Großregion COSAN o. J.).

Einen Einschnitt in den Projektverlauf gab es durch die Corona-Pandemie. Dabei war das Projekt gleich auf zweierlei Weisen betroffen. Zum einen wirkten sich die Grenzschließungen im Jahr 2020 und die weiteren Maßnahmen zur Kontaktreduzierung auf die Mobilität der Bevölkerung, der Fachkräfte und von Einsatzfahrzeugen ein. Zum anderen hatte die Pandemie eine enorme Erhöhung des Bedarfs nach medizinischen Leistungen zur Folge, was das Gesundheitswesen vor große Herausforderungen stellte.

Laut den Interviewten traten durch die Grenzschließungen, zusätzlich zum erhöhten Bedarf, zeitweise Versorgungslücken im Gesundheitswesen auf, weil Berufspendelnde nicht zum Arbeitsort gelangen konnten, wenn sie dabei die Grenze überqueren mussten. Organisatorisch wurde das Projekt einerseits durch die Pandemie eingeschränkt und andererseits dadurch befeuert. Durch den erhöhten Arbeitsaufwand der am Projekt teilnehmenden Personen und der Kontaktbeschränkungen waren persönliche Treffen schwer umzusetzen. Gleichzeitig rief die Corona-Pandemie die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hervor, um dem Bedarf

nach medizinischen Leistungen gerecht zu werden. Grenzüberschreitende Überweisungen von Patient:innen, die es so vor der Pandemie nicht gab, wurden durch diese in Gang gesetzt (Interreg Großregion COSAN).

Die Reaktion auf die Problemlage während der Grenzsicherungen in den Grenzgebieten erfolgte den Interviewten zufolge sehr schnell und das Thema kam direkt auf die nationale Ebene. Im Grenzraum selbst entwickelten die Beteiligten zudem frühzeitig Lösungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Nun gehen sie davon aus, dass zum einen die gesammelten Erfahrungen bei etwaigen zukünftigen Krisen helfen werden und dass zum anderen das Bewusstsein über die grenzüberschreitende Lebenswirklichkeit und für die Wichtigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen gesteigert wurde und Grenzsicherungen im Zuge von Krisen nicht mehr in Betracht gezogen werden.

Aus den Erkenntnissen während der Corona-Pandemie im Zuge des Projekts geht hervor, dass es sinnvoll ist, Infrastrukturen beiderseits der Grenze vorzuhalten, die sich im Bedarfsfall gegenseitig entlasten können, etwa über den Transfer von Patient:innen oder über eine gegenseitige Ergänzung der vorgehaltenen Gesundheitsdienstleistungen. Solche Versorgungsnetzwerke stellen auch abseits des Grenzkontextes einen Lösungsansatz für die Sicherung der Tragfähigkeit und für die Gewährleistung der medizinischen Versorgung dar (Gass/Visarius 2022:108).

Im Rahmen des Projekts und in Reaktion auf die Pandemie wurde ein Workshop im Hinblick auf die Resilienz der Gesundheitssysteme in der Großregion veranstaltet. Daraus ergingen Empfehlungen mit dem Ziel, den grenzüberschreitenden Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen zu ermöglichen und zu vereinfachen, den Informationsaustausch zwischen Gesundheitsbehörden zu fördern und die Zusammenarbeit zwischen Rettungsdiensten zu verbessern. Außerdem soll ein Monitoring über das Gesundheitswesen und den Gesundheitszustand der Bevölkerung in der Großregion etabliert werden, das in Krisenfällen als Entscheidungsgrundlage dienen soll.

Im Fall des grenzüberschreitenden Gesundheitswesens zeigt sich demnach eine gewisse Anfälligkeit für Krisen, da durch die Grenzsicherungen im Zuge der Corona-Pandemie kurzfristige Versorgungsengpässe entstanden. Zwar ist der Grenzraum damit von stärkeren strukturellen Veränderungen betroffen als Räume, die nicht von Einpendelnden aus dem Ausland abhängig sind; es zeigt sich jedoch in gewisser Weise eine Perspektive für Krisenfestigkeit. Die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wurde durch die Pandemie unterstrichen. Als Folge wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit intensiviert, doch bleiben auch noch viele Schritte zu gehen.

4.2 Kindertagesstätte Liederschied

Seit 1995 bildet die Kindertagesstätte im französischen Liederschied, knapp 200 Meter entfernt von der deutschen Grenze, ein Modellprojekt für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Die Kindertagesstätte steht unter der Trägerschaft der

rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinde Pirmasens-Land (o. J.), obwohl das Gebäude auf französischem Grund liegt. Durch eine Bündelung der Ressourcen von französischen und deutschen Gemeinden wird die Betreuung von Kindern aus den französischen Orten Liederschiedt, Haspelschiedt und Roppevilier sowie den deutschen Gemeinden Hillst und Schweix in einem sehr peripheren Raum gesichert. Barrieren durch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Vorgaben pädagogischer und organisatorischer Natur wurden durch die Aufteilung der betreuten Kinder in eine französische und in eine deutsche Gruppe überwunden. Diese richten sich nach den jeweilig geltenden Vorgaben (VG Pirmasens-Land).

Laut Aussagen der Interviewten schließe dies jedoch nicht aus, dass Kinder die Gruppe des jeweiligen Nachbarlandes besuchen. Insbesondere ist die deutsche Gruppe bei französischen Familien beliebt, da es dort, anders als nach dem französischen System der *École maternelle*, eine Betreuung am Mittwochnachmittag gibt. Die Systemunterschiede wirken hier also weniger als Barriere, sondern die Bevölkerung macht sich diese zunutze.

Durch die Corona-Pandemie und die damit in Verbindung stehenden Regelungen wurde die seit 25 Jahren gewohnte Lebenswirklichkeit mit massiven Herausforderungen konfrontiert. Wie in den Interviews berichtet wurde, brachten insbesondere die Grenzschließungen und Einreisebeschränkungen große Probleme mit sich. Da die Kindertagesstätte auf französischem Grund liegt, war sie zeitweise für die deutschen Kinder geschlossen. Nach ersten Lockerungen war der Besuch der Kindertagesstätte für diese zwar wieder erlaubt, der Grenzübergang für die deutschen Eltern war jedoch weiterhin untersagt, sofern diese nicht als Berufspendelnde die Grenze überqueren konnten. Eine weitere Hürde stellte der Umstand dar, dass der Grenzübergang in direkter Nähe der Kindertagesstätte geschlossen blieb und die Überquerung der Grenze nur beim mehr als zehn Kilometer entfernten Übergang Hornbach möglich war. Dies habe dazu geführt, dass viele Kinder weiterhin zu Hause blieben. Um die entstandene Versorgungslücke zu decken, wurde auf deutscher Seite nach einer Ersatzeinrichtung gesucht. Diese sei jedoch nicht genehmigt worden. Eine Versorgungslücke bestand also weiterhin.

Und auch abseits der Problematik durch die Grenzschließungen und Einreisebeschränkungen seien in der Organisation des Kita-Alltags Schwierigkeiten aufgetreten. Die beiden Gruppen mussten zeitweise strikt voneinander getrennt werden, und unterschiedliche Regelungen zum Tragen von Masken führten zu Verwirrung. Grundsätzlich sei eines der größten Probleme die Desinformation der Beteiligten über die geltenden Regelungen gewesen, und der plötzliche Einschnitt in die Lebenswirklichkeit habe seitens der Bevölkerung zu Unmut geführt.

Trotz der großen Herausforderungen, die durch die Corona-Pandemie aufgetreten sind, gibt es laut Aussagen der Interviewten keinerlei Zweifel an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Im Falle der Kita Liederschiedt gebe es keine Alternativen, zumindest wären diese nicht finanzierbar. Eine Doppelinfrastruktur im Grenzraum wäre also aufgrund der mangelnden Ressourcen ausgeschlossen, auch wenn diese vermutlich während der Pandemie einige Probleme vermieden hätte.

Der Austausch zwischen den Bürgermeister*innen der beteiligten Gemeinden sei während der Pandemie abgebrochen. Allerdings habe die Pandemie zugleich die Wichtigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstrichen und befeuert. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sei letzten Endes nach der Pandemie deutlich intensiver als vor der Pandemie. Gleichzeitig führte der Fall der Kindertagesstätte Liederschiedt zu einer erhöhten Aufmerksamkeit, was letzten Endes dazu beitrug, dass die Finanzierung der Kita durch Aufnahme in das Interreg-Programm längerfristig gesichert wurde.

Vorbereitungen für eine etwaige erneute Krise, die Grenzsicherungen zur Folge hat, werden im Zuge dieser Zusammenarbeit jedoch nicht getroffen. So ist man der Auffassung, dass die großen Probleme, die in Grenzregionen durch die Grenzsicherungen entstanden sind, auf allen Ebenen wahrgenommen wurden und diese nun für die spezielle Situation in Grenzregionen sensibilisiert sind. So gehe man davon aus, dass es in Zukunft keine Grenzsicherungen mehr geben werde.

Die Anfälligkeit für eine Verschlechterung des Versorgungszustands im Zuge von Krisen zeigt sich im Falle der Kindertagesstätte Liederschiedt enorm. Gerade bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf unterster Ebene sind die Handlungsmöglichkeiten als Reaktion auf die Krise gering. Allerdings hat sich der Versorgungszustand im Einzugsbereich der Kindertagesstätte langfristig nicht verschlechtert. Ebenso wenig kann von einer Verbesserung des Zustandes gesprochen werden, obwohl die Pandemie zumindest für die Finanzierung der Einrichtung positive Effekte hatte und die Tragfähigkeit somit gesichert ist.

4.3 Projekt INTER'RED

Zur Verbesserung der Zusammenarbeit im Bereich der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) wurde das Interreg-Projekt INTER'RED ins Leben gerufen. Der thematische Schwerpunkt des Projekts, in dem alle vier Staaten und die entsprechenden Teilregionen der Großregion vertreten sind, liegt im Bereich der Gefahrenabwehr. Hintergrund der Kooperation ist die Tatsache, dass in der Großregion auftretende Katastrophen nicht an Grenzen haltmachen und daher grenzüberschreitend koordiniert werden müssen. Neben der Koordination von grenzüberschreitenden Rettungseinsätzen wurden Schwerpunkte auf den Austausch über gemeinsame Probleme und deren Lösung, auf die Bündelung der Ressourcen bei der Ausbildung sowie auf die verbesserte Koordination von Leitstellen zur Optimierung der Bearbeitung von Notrufen gelegt (Mdl Rheinland-Pfalz o. J.). Durch eine vereinfachte Koordination zwischen den BOS wird die Versorgungslage der Bevölkerung im Grenzraum in Notfällen verbessert.

Bereits vor dem Projekt war eine grenzüberschreitende Vernetzung zwischen den BOS vorhanden, meist auf lokaler Ebene mit den direkt benachbarten Behörden (zur Zusammenarbeit beim Katastrophenschutz siehe auch Schäfer 2024 in diesem Band). Allerdings war der rechtliche Rahmen bisher problematisch, da grenzüberschreitenden Einsätzen, insbesondere der Rettungsdienste, bürokratische Hürden im Weg

standen. Abhilfe hierfür schafft zumindest im Bereich der rheinland-pfälzisch-französischen Grenze das jüngst unterzeichnete Abkommen zur Zusammenarbeit der Feuerwehren im Grenzgebiet. Hiermit können die Feuerwehren einander bei größeren Gefahren wie Waldbränden besser und einfacher zu Hilfe kommen. Ein weiterer Erfolg im Bereich der Zusammenarbeit zwischen den Rettungsdiensten ist der aus dem Projekt entstandene Ausbildungskatalog INTER'RED. Dieser dient als Tool zum Austausch der Beteiligten und bildet als gemeinsame Plattform die Ausbildungsangebote der Behörden ab. Außerdem dient er als Grundlage für eine fortlaufende Zusammenarbeit über die Projektlaufzeit hinaus (Interreg Großregion INTER'RED 2023).

Trotz der Erfolge brachten die Corona-Pandemie und die damit in Verbindung stehenden Maßnahmen einige Schwierigkeiten für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Rettungsdiensten und für den Projektverlauf, wie im Interview dargelegt wurde. Hierbei wurde davon ausgegangen, dass es im Bereich des abwehrenden Brandschutzes aufgrund der Grenzsicherungen und der unterschiedlichen Regelungen zur Eindämmung der Pandemie zu Problemen kam. Betroffene grenzüberschreitende Einsätze von Feuerwehren im Zeitraum der Grenzsicherungen waren nicht bekannt. Dies war jedoch bei Einsätzen von Rettungsdiensten der Fall, die Patient:innen in Krankenhäuser über die Grenze transportieren wollten, wo der Transport dann verzögert wurde. Dies brachte die Problematik schnell auf die politische Ebene und ermöglichte daraus folgend Ausnahmeregelungen für Rettungsdienste. Gelitten unter den Grenzsicherungen hat außerdem der Kontakt zwischen Beteiligten aus dem Bereich der BOS. Dieser ist gerade in diesem Sektor von besonderer Bedeutung, da es im Problemfall wichtig ist, zu wissen, wer wofür zuständig ist und kontaktiert werden muss.

Innerhalb des Projektes ergaben sich ebenfalls Verzögerungen. Zum einen musste die Kommunikation zwischen den teilnehmenden Institutionen zeitweise digital stattfinden. Zum anderen konnten viele Termine mit dem Ziel der Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, wie Tage der offenen Türen bei Rettungsdiensten, nicht organisiert werden. Hier dauerte es lange, bis wieder eine Normalisierung eingetreten war.

Langfristig kam es durch die Corona-Pandemie, wie im Interview berichtet wurde, trotz der Schwierigkeiten nicht zu einem Bruch in der Kooperation. Im Gegenteil habe die Pandemie vielmehr vor Augen geführt, wie wichtig eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der BOS ist. Dabei wurde insbesondere die große Bedeutung der Prävention und der Vorausplanung für Katastrophenfälle betont. Daneben sei es im Hinblick auf weitere Krisen, hier in Bezugnahme auf den Krieg in der Ukraine, wichtig, über den Umgang mit diesen in den Nachbarländern informiert zu sein. Daher beschäftigen die Beteiligten sich als Reaktion auf die Pandemie in der Zusammenarbeit unter anderem damit, wie in Zukunft auf ähnliche Situationen, wie etwa Grenzsicherungen, reagiert werden kann.

Im Falle der BOS besteht, ähnlich zur Zusammenarbeit in der Gesundheitsversorgung, eine klare Sinnhaftigkeit von vorgehaltenen Infrastrukturen beiderseits der Grenzen. Ohnehin führt ein Ausbau der Kooperationen zwischen verschiedenen Behörden und

Organisationen, unabhängig vom Grenzkontext, zu einer Verbesserung der Versorgung, da Abläufe im Ernstfall einen hohen Grad an Kommunikation zwischen den Behörden erfordern (Zoller 2019: 233 ff.)

Im Bereich der BOS kann definitiv eine Anfälligkeit für Krisen festgestellt werden. Doch auf Versorgungslücken bzw. Barrieren für grenzüberschreitende Einsätze der BOS gab es schnelle Reaktionen, die die Auswirkungen dank einer guten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit abgefedert haben. Über die Pandemie hinaus ist hierbei eine Intensivierung der Zusammenarbeit zu verzeichnen, die dazu führt, dass der Versorgungszustand nach der Pandemie besser ist als davor. Dazu trägt insbesondere der Abbau bürokratischer Barrieren bei, der als Reaktion auf die Corona-Pandemie erfolgte.

5 Fazit

Die Frage, ob sich Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Grenzraum als krisenfest erweisen, kann entsprechend der Erfahrungsberichte der Interviewten bejaht wie auch verneint beantwortet werden.

Dass Grenzsicherungen und das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Regelungen im Zuge der Corona-Pandemie zu einer Verschlechterung der Versorgungslage in verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge sowie zu Misstrauen und zu Barrieren in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führten, ist nicht von der Hand zu weisen. Insofern führte die Krise zu einer temporären Verschlechterung gegenüber dem Normalzustand. Daher zeigt sich die Infrastruktur der Daseinsvorsorge im Grenzraum als krisenanfällig. Der Einschätzung von Beteiligten aus grenzüberschreitenden Projekten nach hat man jedoch aus der Corona-Pandemie und den entstehenden Problemen im Falle von Grenzsicherungen gelernt, und man glaubt nicht, dass solche Maßnahmen noch einmal getroffen werden. In zwei von drei der untersuchten Projekte wurde zudem über Maßnahmen diskutiert, die der Vorbereitung auf etwaige weitere Krisen dienen. Somit wäre anzunehmen, dass Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Grenzraum sich bei einer nächsten Krise als krisenfester erweisen werden als noch vor der Pandemie.

Im Vergleich zwischen einer auf einer grenzüberschreitenden gemeinsam genutzten Infrastruktur und einer Doppelinfrastuktur werden durch die Corona-Pandemie Schwächen der gemeinsam genutzten Infrastruktur deutlich. Eine temporäre Unterversorgung, wie im Beispiel der Kita Liederschiedt, wäre weniger unwahrscheinlich bzw. drastisch gewesen, wenn die beteiligten Kommunen separate Einrichtungen auf beiden Seiten der Grenze vorgehalten hätten. Den Interviews entsprechend überwiegt jedoch der Vorteil der deutlich besseren Tragfähigkeit einer gemeinsamen Infrastruktur gegenüber der Anfälligkeit während Krisen. Das Projekt COSAN hebt derweil das Potenzial der Zusammenarbeit zwischen Infrastrukturen auf beiden Seiten der Grenze in Form einer gegenseitigen Entlastung hervor.

Die Krise richtete die Aufmerksamkeit auf die Wichtigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Dadurch wurde diese Zusammenarbeit vielerorts in einer solchen

Art und Weise intensiviert, wie es ohne die Corona-Pandemie vermutlich nicht denkbar gewesen wäre. In dieser Hinsicht teilen alle ausgewerteten Erfahrungsberichte das gleiche Muster. Abkommen und Handlungsansätze, die während der Corona-Pandemie angestoßen wurden, haben nach der Pandemie immer noch positive Auswirkungen auf die Versorgungslage in den Grenzgebieten. Dies deutet darauf hin, dass sich Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Grenzraum während Krisen zwar als krisenanfällig erweisen, jedoch eine starke Regenerationsfähigkeit nach Krisen besteht und sie somit in anderer Hinsicht eine starke Krisenfestigkeit beweisen.

Literatur

- Adli, M.; Baumgart, S.; Beckmann, K.J.; Brenner, J.; Blote, G.; Gärtner, S.; Hartz, A.; Havekost, C.; Henckel, D.; Köckler, H.; Kramer, C.; Krätzig, S.; Matthes, G.; Völker, S.; Winter, R. (2021): SARS-CoV-2-Pandemie: Was lernen wir daraus für die Raumentwicklung? Positionspapier aus der ARL 118. Hannover.
- Asselborn, J. (2020): Vorwort. In Coatleven, L.; Hublet, F.; Rospars, T.: Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikarisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven, Groupe d'études géopolitiques, der Bericht. Paris, o. S.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2020): Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 04/2013.
- Caesar, B.; Pallagst, K. (2018): Entwicklungspfade der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und Status quo. In Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover. 12-27.
- Dittel, J. (2023): Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion. In Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln – Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden. 125-148.
DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-37719-9>
- Europäische Kommission (2017): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Gesundheitsfragen in Europa: Theorie und Praxis. Luxemburg.
- Gatzweiler, H.; Kocks, M. (2004): Demographischer Wandel. In *Raumforschung und Raumordnung*, 62 (2), 133-148.
- Gass, G.; Visarius, M. (2022): Mehr Kooperation im Gesundheitswesen wagen! In Ebersoll, Maik; Grinblat, Roman; Hanke-Ebersoll, Marianna; Junkermann, Thorsten (Hrsg.): *Das Gesundheitswesen und seine volkswirtschaftliche Bedeutung*. Wiesbaden. 91-111.
- Huber, S.G.; Günther, P.S.; Schneider, N.; Helm, C.; Schwander, M.; Schneider, J.A.; Pruitt, J. (2020): COVID-19 und aktuelle Herausforderungen in Schule und Bildung. Erste Befunde des Schul-Barometers in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Münster; New York.
- Interreg Großregion COSAN (Hrsg.) (o.J.): Zielsetzung des Projekts.
<https://cosangr.eu/de/> (26.10.2023).
- Interreg Großregion INTER'RED (Hrsg.) (2023): Ausbildungskatalog INTER'RED 2023.
<https://bks-portal.rlp.de/system/files/og-group/dokumente/ausbildungskatalog-inter-red.pdf> (17.10.2023).
- Richeldorff, C. (2020): Gesundheitsversorgung und Pflege für ältere Menschen in der Zukunft. *Z Gerontol Geriat* 53, 742-748.
DOI: <https://doi.org/10.1007/s00391-020-01809-z>
- Mangels, K., Wohland, J. (2018): Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Grenzräumen – eine Untersuchung am Beispiel der Großregion. In Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière: Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 248-285.
- Merten, K. (2014): Krise, Krisenmanagement und Krisenkommunikation. In Thiessen, A. (Hrsg.): *Handbuch Krisenmanagement*. Wiesbaden. 155-175.

- Milstein, A.** (2018): Daseinsvorsorge. In ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 361-373.
- Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (Mdi Rheinland-Pfalz)** (Hrsg.): Portal für den Brand- und Katastrophenschutz – Projekt INTER'RED. <https://bks-portal.rlp.de/organisation/add/projekt-interred> (08.05.2023).
- Nobis, C.** (2021): Covid-19: Veränderungen des Mobilitätsverhaltens. Earth System Knowledge Platform.
DOI: <https://doi.org/10.48440/eskp.065>.
- Pigeron-Piroth, I.; Funk, I.; Nienaber, B.; Dörrenbächer, H. P.; Belkacem, R.** (2021): Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt der Großregion – Der Einfluss der COVID-19-Pandemie. In Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): IZR Informationen zur Raumentwicklung. Band 48. Juni 2021. Heft 2. Bonn. 74-85.
- Recktenwald, K.; Weber, F.; Dörrenbächer, H.P.** (2022): Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im Frühjahr 2020. UniGR-CBS Working Paper Vol. 12.
DOI: <https://doi.org/10.25353/ubtr-xxxx-02bd-b9c9>
- Scherer, R.; Zwicker-Schwarm, D.** (2021): Die Auswirkungen der Coronapandemie auf die (wirtschaftlichen) Verflechtungen des deutsch-schweizerischen Grenzraums. Konstanz.
- Scherhag, D.** (2008): Europäische Grenzraumforschung. E-Paper der ARL, No. 2, Hannover. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/59891/1/571088805.pdf> (26.10.2023).
- Stopper, J.** (2008): Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik. In Heinelt, H.; Vetter, A. (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute. Wiesbaden, 283-300.
- Ulrich, P.** (2022): Einführung. In Ulrich, P.; Wojciechowski, K. (Hrsg.): Wissenschaft & Praxis im Dialog in unsicheren Zeiten. Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge in der Euroregion Pro Europa Viadrina & anderen Regionen im Vergleich: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 11. Frankfurt (Oder), 2-3.
DOI: <https://doi.org/10.11584/b-orders.11>
- Verbandsgemeinde Pirmasens-Land** (Hrsg.) (o. J.): Unsere Kita. https://www.kindergarten-liederschiedt.de/ki_start/VG%20Pirmasens-Land/KiTa_Liederschiedt/Wir%20C3%BCber%20uns/Unsere%20KiTa/ (08.05.2023).
- Zoller, G.** (2019): Kommunikation und Kooperation zwischen Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben bei größeren Einsatzlagen. In: Verwaltung & Management Zeitschrift für Moderne Verwaltung 25 (5), 232-236.

Autor

Nino Pfundstein, M.Sc. (*1996), *Kaiserslautern, arbeitet seit seinem Abschluss des Masterstudiums der Stadt- und Regionalentwicklung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung des Fachbereichs Raum- und Umweltplanung an der RPTU Kaiserslautern-Landau.*

Theresa Schäfer

GRENZENLOSE KATASTROPHEN – HERAUSFORDERUNGEN UND CHANCEN DES KATASTROPHENSCHUTZES IN GRENZREGIONEN AM BEISPIEL DER FEUERWEHR IM SAARLAND UND IM DEPARTEMENT MOSELLE¹

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Theoretische Annäherung und Darlegung des Forschungsstandes
 - 2.1 Juristische und gesellschaftliche Betrachtung der Grenze
 - 2.2 Notwendigkeit und Herausforderung grenzüberschreitender Kooperationen
 - 2.3 Status quo des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes
- 3 Kooperationen der Feuerwehren im Saarland und dem Departement Moselle
 - 3.1 Einblick in die informelle Ebene der Zusammenarbeit
 - 3.2 Rolle der Fremdsprachenkenntnisse
 - 3.3 Identifizierung von Herausforderungen
 - 3.4 Identifizierung von Chancen
- 4 Diskussion und Ausblick

Literatur

Kurzfassung

Ziel des Beitrags ist es, vor dem Hintergrund von immer relevanter werdenden Sicherheitsrisiken den Katastrophenschutz in Grenzregionen genauer zu betrachten. Dabei soll geklärt werden, welche formellen und informellen Rahmenbedingungen auf die Einsatzkräfte im deutsch-französischen Grenzraum wirken und welche Herausforderungen und Chancen sich daraus ergeben. Im Zuge dessen wurden neben einer theoretischen Betrachtung des Grenzraumes und seiner rechtlichen und gesellschaftlichen Verflechtungen Expert:inneninterviews mit Beteiligten der Feuerwehren im Saarland und im Departement Moselle geführt. Dabei wurde ersichtlich, dass auf einer informellen Ebene eine zuverlässige und pragmatische Form der Zusammenarbeit existiert. Gleichzeitig ist die Arbeit der Einsatzkräfte wenig rechtssicher formalisiert und institutionell abgesichert. Somit kann zwar in einem Einsatzfall auf die Hilfe des Nachbarn gezählt werden. Schon bestehende Hürden, insbesondere in der Sprache, könnten sich in Zukunft jedoch zu größeren Herausforderungen entwickeln. Politische Maßnahmen sowie die Bereitschaft in der Gesellschaft, an den Diskursen über die Grenze hinweg teilzunehmen, sind somit unbedingt erforderlich.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitende Kooperation – Katastrophenschutz – Feuerwehr – Grenzregionen – Saarland – Moselle

¹ Dieser Artikel basiert auf einer Masterarbeit im trinationalen Studiengang Deutsch-französische Studien an der Universität des Saarlandes aus dem Jahr 2022.

Crisis without borders – challenges and chances in civil protection in transborder areas as demonstrated at the fire brigades of Saarland and Moselle

Abstract

The aim of the article is to take a closer look at civil protection in border regions in view of the increasingly relevant security risks. The aim is to clarify which formal and informal framework conditions affect the emergency services in border regions and which challenges and opportunities arise as a result. In addition to a theoretical examination of the border region and its legal and social interdependencies, expert interviews were conducted with those involved in the fire departments in Saarland and the département Moselle. It was recognized that a reliable and pragmatic form of cooperation exists on an informal level. At the same time, the work of the emergency services is not formalised in a legally secure and institutionalised manner. Therefore, in case of emergencies, one can rely on the help of their neighbour. But the existing barriers, especially concerning the language, might intensify and become greater challenges in the future. Political measures as well as the commitment of the society to take part in cross-border discourses are consequently indispensable.

Keywords

Cross-border cooperation – civil protection – fire brigades – transborder areas – Saarland – Moselle

1 Einleitung

„Großes entsteht immer im Kleinen“ – was für das Saarland das Leitmotiv ist, lässt sich auch auf Gewässer und ihre Hochwassergefahren beziehen. Gerade kleinere Flüsse, man denke nur an die Ahr im Sommer 2021, können verheerende Kräfte entfalten. Im Hinblick auf die Saar, die zumindest auf kurzer Strecke den Grenzfluss zwischen Deutschland und Frankreich darstellt, muss dieser Gedanke kritisch im Hinterkopf behalten werden. Auch wenn die Saar als Grenzfluss bisher keine dramatischen Überschwemmungen wie im Ahrtal ausgelöst hat, so sind dennoch auch andere Gefahren wie Waldbrände oder Unglücksfälle in Industrieanlagen ernstzunehmende Risiken, die unter Umständen nicht nur lokal begrenzt sind, sondern auf mehrere Regionen – grenzüberschreitend – einwirken können. Bei der Betrachtung dieser Risiken ergeben sich für die deutsch-französische Grenzregion mehrere Fragen:

- 1 Welche Besonderheiten bringen Grenzen und Grenzregionen aus politischen und gesellschaftlichen Blickwinkeln mit sich?
- 2 Wie können sich die Katastrophenschutzsysteme, bestehend aus staatlichen und privaten Organisationen, auf grenzüberschreitende Risiken und Krisen einstellen? Wie sind die Systeme aufgebaut, in welchem Kompetenzbereich können sie agieren und welche Unterstützung (und auch Einschränkungen) bietet ihnen der Rechtsrahmen, insbesondere in Bezug auf die Grenzsituation?

- 3 Wie sieht die tatsächliche alltägliche Arbeit der Beteiligten im Katastrophenschutz aus? Werden sie ihren eigenen Ansprüchen gerecht, mit welchen Herausforderungen sind sie in ihrer Arbeit konfrontiert und welche Möglichkeiten ergeben sich gerade durch die besondere Grenzlage?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgte auf zwei Wegen. Zur Beantwortung der ersten Frage wurde in einer theoretischen Untersuchung der Grenzraum zwischen dem Saarland und dem Departement Moselle (im nachfolgenden Moselle genannt) eingehend betrachtet. Anschließend wurde der Rahmen der grenzüberschreitenden Kooperation, insbesondere in Bezug auf die rechtlichen Instrumente, und der Einbettung in institutionalisierte Systeme vorgestellt und mögliche Kooperationen der Katastrophenschutzsysteme wurden zur Beantwortung der zweiten Frage eingeordnet.

In einem zweiten Schritt wurde schließlich die dritte Frage anhand einer empirischen Untersuchung bearbeitet. Hierbei wurde im Rahmen von im Jahr 2022 geführten Expert:inneninterviews von Katastrophenschutzeinheiten – sowohl im Saarland als auch in Moselle – ein tieferer Einblick in die Arbeitsweise und die Bezüge zur Grenze gesammelt. Jeweils zwei Tiefeninterviews wurden auf beiden Seiten der Grenze mit Führungskräften innerhalb der Feuerwehren geführt, aus denen wichtige Erkenntnisse bezüglich der Herausforderungen gesammelt und abgeleitet werden konnten. In leitfadengestützten Interviews wurden die Eindrücke der Interviewpartner bezüglich der Möglichkeiten und Chancen in ihrer Arbeit sowie ihre zukünftigen Erwartungen erfasst. Die Interviews wurden aufgenommen und transkribiert, wobei die französischen Zitate im Original übernommen wurden. Anschließend wurden die Aussagen auf Grundlage der theoretischen Annäherungen analysiert und diskutiert.

Diese qualitative Untersuchung sowie der zugrunde liegende theoretische Hintergrund beleuchten somit einen wichtigen Aspekt der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, der unmittelbar die Lebensbedingungen der Bewohner:innen von Grenzregionen betrifft. Da der Katastrophenschutz gerade im Hinblick auf die Risiken des Klimawandels sowie der steigenden Vulnerabilität von Infrastrukturen und der Gesellschaft immer bedeutender wird, ist dieses Thema von hoher Aktualität und Relevanz. Dieser Artikel soll somit als Anstoß dienen, die besondere Lage von Grenzgebieten zu reflektieren, ihre Herausforderungen zu meistern und sich daraus resultierende Chancen zu ergreifen.

2 Theoretische Annäherung und Darlegung des Forschungsstandes

Im folgenden Abschnitt wird sich dem Betrachtungsgegenstand zunächst von einer theoretischen Seite genähert. Dabei werden Grenzen zunächst in einer allgemeinen Perspektive juristisch und gesellschaftlich betrachtet. Hieraus werden danach Notwendigkeiten und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, am konkreten Beispiel des Katastrophenschutz abgeleitet. Schließlich erfolgt ein Einblick in die aktuelle Situation des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes in der untersuchten Region.

2.1 Juristische und gesellschaftliche Betrachtung der Grenze

Grenzen lassen sich auf unterschiedliche Weisen betrachten, erfassen und verstehen. In der Analyse grenzüberschreitender Zusammenarbeit ist insbesondere die juristischen und Gesellschaftlichen Betrachtung von Grenzen relevant. Daher wird im nachfolgenden Abschnitt ein besonderer Blick drauf geworfen.

Grenzen als Beschränkung hoheitlicher Aufgaben

Auch wenn Grenzen im Alltag durchlässig erscheinen und Gebiete ohne offensichtliche geographische Trennlinie ineinander übergehen, so stellen sie dennoch eine Begrenzung von Staatlichkeit und damit das Limit einer hoheitlichen Gewalt eines Staates dar, was mitunter auch eine Bruchkante von Politik- und Wertesystemen darstellt bzw. darstellen kann (Brunet-Jailly 2005; Weber/Wille/Caesar et al. 2020; Crossey/Weber 2023). Somit kann gefolgert werden, dass Grenzen unbedingt notwendig sind, um die Staatlichkeit von Gebieten zu konstituieren (Herrmann/Vasilache 2021). Von dieser Herangehensweise ausgehend, stellt die Grenze der Staatlichkeit auch die Grenze jeder hoheitlichen Aufgabe dar. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit erscheint somit bei hoheitlichen Aufgaben, worunter beispielsweise auch der Katastrophenschutz fallen würde, zunächst unmöglich. Auch wenn juristische Möglichkeiten die Zusammenarbeit erleichtern, so lässt sich nicht leugnen, dass Grenzen trotz zunehmender europäischer Integration bedeutende Herausforderungen mit sich bringen (Brodowski/Nesselhauf/Weber 2023).

Grenzen können auch das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Verwaltungsstile bedeuten, wie insbesondere an der deutsch-französischen Grenze zu beobachten ist. Hier treffen Föderal- und Zentralstaat aufeinander, was sich auf alle Verwaltungsebenen auswirkt und unterschiedliche Arbeitsweisen hervorbringt (vgl. einfürend Weber/Dittel in diesem Band). Diese unterschiedlichen Verwaltungsstile, die ihre Ursprünge in den jeweiligen nationalen Kulturen begründen, sind laut dem Rechtswissenschaftler Bernhard Raschauer (2019) in der Praxis die größte Herausforderung, die tatsächlichen Rechtsgrundlagen dagegen eher sekundär. Daher seien das gegenseitige Kennenlernen und das Aufbauen von Verständnis und somit von Kooperation zu fördern – eine Aufgabe, die nicht zwangsläufig von den Verwaltungen selbst ausgeht, sondern maßgeblich von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen abhängig ist (Dittel/Opiłowska/Weber et al. 2024; Raschauer 2019).

Die Wahrnehmung einer Grenze als eine politisch-administrative Hürde – und damit als Hemmnis der grenzüberschreitenden Kooperation – verstärkt die Einschätzung der Grenze als einer scharfen Trennlinie (Schönwald/Spellerberg/Weber 2018). Problematisch ist, dass im Falle einer Zusammenarbeit in hoheitlichen Aufgaben ein Partner sich den Regeln eines anderen unterwerfen müsste; dies aber stehe im Widerspruch zum Territorialprinzip der Staatlichkeit (Gireaud 2014). Experimentierklauseln, wie im Aachener Vertrag vorgesehen, wurden zur Überwindung dieser Hürde bis dato, Stand Oktober 2024, noch nicht zur Anwendung gebracht (zur grundlegenden Möglichkeit siehe bspw. Frey/Müller 2023).

Grenzen schaffen (vermeintliche) Sicherheiten

Neben der juristischen muss auch die gesellschaftliche Perspektive in die Grenzforschung miteinbezogen werden. So stellt die Anthropologin Alexandra Schwell (2021) dar, wie Grenzen eine kollektive Identität schaffen. Für die Gesellschaft ergibt sich daraus ein Zugehörigkeitsgefühl und damit ein Sicherheitsempfinden auf der einen und eine Abgrenzung auf der anderen Seite. Aus dieser Betrachtung heraus erklären sich auch politische Handlungen, die zu Grenzschließungen oder Selektionsprozessen an den Grenzen führen (vgl. allgemein auch Mau 2021). Jedoch ist bei dieser Betrachtung anzumerken, dass das Sicherheitsgefühl durch Grenzen trügerisch sein kann. Zwar können Personenkontrollen zur Verhinderung menschlicher Gefahren beitragen, bei Naturkatastrophen erweisen sie sich aber als wirkungslos. Hochwasser und Waldbrände – ebenso wie bspw. zwischenzeitlich das Coronavirus – lassen sich von staatlichen Grenzen nicht aufhalten und bedrohen die Sicherheit der Bevölkerung auf beiden Seiten (Wille/Kanesu 2020; Freitag-Carteron 2021; Kajta/Opiłowska 2021). Dies legt ein wichtiges Dilemma für die Gesellschaft offen, die sich innerhalb ihrer Grenzen auf Sicherheit verlassen will, dafür aber den Raum hinter der Grenze in die Krisenvorsorge und Krisenintervention miteinbeziehen muss.

Diese Überlegungen liefern bereits wichtige Hinweise bezüglich der zu erwartenden Herausforderungen, die Grenzen mit sich bringen, und der Frage, welche Prozesse im Zuge einer grenzüberschreitenden Kooperation miteinbezogen werden müssen.

2.2 Notwendigkeit und Herausforderung grenzüberschreitender Kooperationen

Der folgende Abschnitt nimmt die offensichtlichen Gründe, die zu einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit führen und die damit einhergehenden Herausforderungen in den Fokus. Hierbei wird hervorgehoben, dass die gelebte Kooperation in Gefahrensituationen (messbar) erfolgreich ist, wenngleich signifikante Unterschiede für Herausforderungen sorgen.

Geteilte Gefahrenlagen im Grenzgebiet

Die Notwendigkeit einer stabilen grenzüberschreitenden Kooperation im Katastrophenschutz ergibt sich aus zwei elementaren Faktoren, die zwar offensichtlich erscheinen, jedoch regelmäßig betont werden müssen: Erstens, Katastrophen kennen keine Grenzen. Ob Naturkatastrophen wie Waldbrände oder Hochwasser, ob Unglücksfälle, die von menschengemachter Infrastruktur ausgehen oder ob Pandemien – politische bzw. juristische Grenzen halten die Auswirkungen in der Regel nicht auf (dazu auch der einleitende Artikel von Weber und Dittel in diesem Band). Zweitens, funktionierender Katastrophenschutz unterliegt immer höheren Anforderungen. Der Klimawandel macht Naturkatastrophen wahrscheinlicher und komplexer. Gesellschaft sowie Infrastruktur zeigen sich zunehmend verwundbarer (Lange/Endreß/Wendekamm et al. 2015). Diese Faktoren können auf das bereits angesprochene Sicherheitsbedürfnis angelegt werden. Dabei stellt das Staatsgebiet das schützenswerte Referenzobjekt dar, und drohende Gefahren bilden das Referenzsubjekt bzw. das Sicherheitsproblem (Schwell 2021). In einem vernetzten und nicht durch natürliche Barrieren begrenzten Grenzgebiet mit sich ändernden Sicherheits-

lagen besteht somit die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen Herangehensweise (dazu u. a. Chilla/Sielker 2018; Medeiros 2018; Weber/Dörrenbächer 2022; Böhm 2023 [2021]; Weber 2023).

Im Grenzgebiet Saarland-Moselle fallen unmittelbar potenzielle Risiken auf, die beide Seiten der Grenze betreffen. Die großen Waldflächen beider Gebiete, Industrieanlagen wie die Chemieplattform Carling im Arrondissement Forbach oder das Kernkraftwerk Cattenom in der gleichnamigen Gemeinde schaffen ein gewisses Grundrisiko auf beiden Seiten der Grenze (siehe bspw. Biemann/Weber 2020). Gleichmaßen sollten aber auch Risikosituationen mit bedacht werden, die nur eine Nachbarseite betreffen, jedoch aufgrund der Nähe und der zusätzlich zur Verfügung stehenden Ressourcen eine Unterstützung des Nachbarn erfordern können, wie auch Gefahrensituationen, in denen die genaue Position relativ zur Grenze zunächst unklar ist, wie es bei etwa bei Verkehrsunfällen auf der Autobahn A6 im Bereich der Goldenen Brems denkbar wäre. Eine enge Zusammenarbeit würde es hierbei ermöglichen, rasch einzugreifen, Ressourcen zu bündeln und somit ohne Doppelungseffekte eine effiziente Daseinsvorsorge und Krisenreaktionsfähigkeit zu bieten.

Erfolg durch grenzüberschreitende Kooperation

Auch wissenschaftlich-anwendungsorientierte Untersuchungen unterstützen die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (für die deutsch-französisch-luxemburgische Grenzregion siehe Crossey/Weber 2021; Dittel/Opitowska/Weber et al. 2024a). In Modellversuchen für den Bereich des Oberrheins konnte herausgestellt werden, dass durch effiziente Zusammenarbeit in einer Großgefahrenlage auf einer Seite der Grenze die Unterversorgung von in Notlage befindlichen Personen um 43 % reduziert werden könnte. Bei einer symmetrischen Gefahrenlage auf beiden Seiten der Grenze konnte eine potenzielle Reduktion um immerhin noch 23 % konstatiert werden (Klein 2021). Zwar handelt es sich hier um eine Simulation – in der Praxis könnten die Zahlen daher anders aussehen –, doch zeigt sich eine klare Tendenz dahingehend, dass ein aufeinander abgestimmtes Handeln und der sinnvolle Einsatz von Ressourcen zielführend für alle Beteiligten sind.

Mögliche Herausforderungen wurden insbesondere auch in einer qualitativen Untersuchung thematisiert (Mangels/Riethmüller 2018), wobei auch andere Quellen Bezug auf Hemmnisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nehmen. So zeigte sich in der Betrachtung der Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, dass die geringe Bevölkerungsdichte, der Wandel in der Bevölkerungsstruktur und ein daraus resultierender Mangel an Fachkräften im Gesundheitswesen sowie eine ungleiche Verteilung von Ressourcen zwar einerseits eine Motivation für eine verstärkte Zusammenarbeit begründet, andererseits das Auf- und Ausbauen gemeinsamer Strukturen jedoch in gleichem Maße erschwert (Mangels/Riethmüller 2018; grundlegend auch Pfundstein in diesem Band).

Herausforderungen durch Unterschiede

Als weitere zentrale Herausforderungen benennt die Untersuchung der Gesundheitsversorgung die fremde Sprache, die Verwaltungsunterschiede und unklare Verantwortlichkeiten (Mangels/Riethmüller 2018). Auch wenn diese Faktoren im Zusammenhang mit einer allgemeinen Gesundheitsversorgung genannt wurden, so lassen sich

daraus Annahmen für den Katastrophenschutz ableiten, der mit der Gesundheitsversorgung in enger Vernetzung steht.

Die Fremdsprache als Herausforderung ist ein wichtiger Punkt, denn wie auch in der Untersuchung von Klein (2021) hervorgehoben wurde, sind Kommunikation und Vertrauen eine unersetzliche Grundlage von Beziehungen und damit die Basis der Zusammenarbeit im Katastrophenschutz (Klein 2021; siehe ebenfalls bspw. Crossey/Weber 2021). Auch andere Untersuchungen beziehen sich auf das Element der zwischenmenschlichen Beziehungen, da dies oftmals ein Treiber der Zusammenarbeit ist und insbesondere informelle Netzwerke begründen kann (Scheffzek 2016). An dieser Stelle wird die gesellschaftliche Perspektive auf eine Grenze deutlich, denn um hier einen grenzabbauenden Effekt zu erreichen, ist ein Engagement der Zivilgesellschaft notwendig.

Bezüglich der Unterschiede in den jeweiligen Verwaltungsstrukturen – und den damit verbundenen Unklarheiten bei Verantwortlichkeit und Finanzierung – ist ebenfalls eine signifikante zu überwindende Hürde festzustellen (Crossey/Weber 2021: 12). Problematisch ist hierbei, dass Akteur:innen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit formal lediglich innerhalb eines (nationalen) rechtlichen Rahmens agieren können, den sie jedoch selbst nur bedingt mitgestalten können, da oftmals eine übergeordnete staatliche Ebene dafür zuständig ist (Petry 2014). Verstärkt wird dieser Effekt insbesondere in Bezug auf hoheitliche Aufgaben, da hierfür staatliche Abkommen notwendig sind. Diese können jedoch nur von den Regierungen der Nationalstaaten geschlossen werden; Akteur:innen der Grenzgebiete, in diesem Fall Einsatzkräfte der Feuerwehren und ihre behördlichen Vertreter:innen, haben darauf nur bedingten Einfluss (Gireaud 2014).

2.3 Status quo des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes

In der Betrachtung des aktuellen Zustands des grenzüberschreitenden Katastrophenschutzes wird deutlich, dass dieser zu einem gewissen Grad in einem rechtlichen Rahmen und institutionalisierte Kooperationsformen eingebettet ist. Zur Einordnung des untersuchten Grenzraumes wird im folgenden Abschnitt zudem ein Blick in andere Grenzräume geworfen, wodurch die grundsätzlichen Möglichkeiten in der Zusammenarbeit weiter ausdifferenziert werden.

Verrechtlichung der Kooperation

Zur Ermöglichung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit existiert eine Vielzahl rechtlicher Instrumente in der Form von bi- und multilateralen Abkommen sowie von Initiativen der Europäischen Union und der Grenzstaaten selbst. Diese Instrumente sind in Teilen geeignet, auch im Themenbereich des Katastrophenschutzes die Zusammenarbeit im Grenzgebiet zu fördern. Gezielte Abkommen sind allerdings kaum zu finden und die Zusammenarbeit wird meist nur indirekt durch die Einbettung in bestehende Verwaltungskooperationen begünstigt.

Als spezifisches Abkommen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist zum einen das Hilfeleistungsabkommen bei Katastrophen und Unglücksfällen hervorzuheben, das zwischen Deutschland und Frankreich 1980 in Kraft trat (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 2020). Aus diesem Abkommen ergeben sich in einem ernstzunehmenden Katastrophen- oder Unglücksfall direkte Handlungsmöglichkeiten. Es unterstreicht zudem die Solidarität zwischen einzelnen Mitgliedstaaten der EU und insbesondere die enge Verflechtung zwischen Deutschland und Frankreich. Was sich allerdings daraus nicht ergibt, ist eine tatsächliche strukturelle und institutionalisierte Zusammenarbeit in einer Grenzregion, vor allem nicht in der alltäglichen Einsatzarbeit. Als ein von den nationalen Regierungen konzipiertes Abkommen ist es auch nur bedingt geeignet, die Zusammenarbeit einer Grenzregion unter Einbeziehung der beteiligten Akteur:innen zu gestalten. Ein solches Abkommen stellt somit eine zwar wichtige Rückfallebene dar, ist aber nicht in der Lage, präventiv und nachhaltig Strukturen auf- und Grenzhemmnisse abzubauen.

Als umfassender erweist sich dagegen das Interreg-Programm, das als europäisches Förderprogramm wichtige Impulse für Grenzregionen setzt (vgl. allgemein u. a. Palagst 2018; Reitel/Wassenberg/Peyrony 2018; Chilla/Lambracht 2023), im vorliegenden Fall für die Großregion. Auch wenn im Rahmen des Interreg-Programms ein bedeutendes Fördervolumen zur Verfügung steht, so wurden in Bezug auf den Katastrophenschutz bisher nur wenige Projekte angestoßen. Als spezifisches, auf die alltägliche Zusammenarbeit der Feuerwehren abzielendes Projekt ist hier wiederum INTER'RED zu nennen (dazu auch Pfundstein in diesem Band). Bei diesem Projekt sind die *Services Départementales d'Incendie et de Secours (SDIS) Moselle* federführend, unter der Beteiligung von Projektpartnern in Rheinland-Pfalz, Luxemburg, Belgien und weiteren Departements der ehemaligen Region Lorraine. Es zielt somit nicht auf eine explizite Zusammenarbeit zwischen Saarland und Moselle ab, sondern sollte als integriertes Programm der Großregion gesehen werden.

Beispiele aus anderen Grenzregionen

Neben diesem Projekt ist auch ein weiteres Beispiel aus einer anderen Grenzregion zu nennen: dem Oberrhein. Die dortige Oberrheinkonferenz beschloss 2021 im Rahmen ihrer regionalen Partnerschaft zwischen Deutschland und Frankreich ein Abkommen über alltägliche Hilfeleistungen im Grenzgebiet (Oberrheinkonferenz 2021). Das Abkommen greift das seit 1980 bestehende Hilfeleistungsabkommen auf und wendet dieses explizit auf die alltägliche Arbeit der Feuerwehren an. Die gegenseitige Anerkennung von Berechtigungen und Qualifikationen spielt eine zentrale Rolle, ebenso werden gemeinsame Übungen und Ausbildungen angestrebt. Auch der sprachliche Aspekt und die Notwendigkeit der funktionierenden Kommunikation ist in dem Abkommen betont, in dem die Möglichkeit von Verbindungsoffizieren oder Übersetzer:innen im Einsatz eingeräumt wird.

Damit stellt dieses Abkommen die spezifischste Grundlage für die Zusammenarbeit der Feuerwehren dar; vergleichbare Ansätze finden sich in der Grenzregion Saarland-Moselle jedoch nicht. Auch wenn die Verwaltungskooperationen in der Grenzregion zunehmend institutionalisiert wird, so bildet der Katastrophenschutz noch eine

weitgehend unbeachtete Nische. Dabei ist zudem festzustellen, dass der Katastrophenschutz im Kontext der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ein wenig erforschtes Feld ist. Während die Grenzforschung, die Entwicklungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und auch der Katastrophenschutz in Hinblick auf die wachsenden Herausforderungen zwar an Bedeutung gewinnen, so scheint die Verbindung dieser Felder noch wenig Betrachtung zu erlangen.

Als wichtige Grundlage ist die hier bereits zitierte Arbeit zu nennen, die in Modellen Daten zur grenzüberschreitenden Kooperation in Gefahrenlagen erhoben hat. Diese Daten weisen deutlich auf die Potenziale einer verbesserten Zusammenarbeit hin und identifizieren die notwendigen Grundlagen in Form von Sprachkompetenzen und gegenseitigem Vertrauen (Klein 2021). Um herauszufinden, ob diese modellierten Daten in der Realität nachweisbar sind, sind jedoch noch weitere empirische Untersuchungen notwendig. Im Zuge dieser Untersuchung konnten jedoch bereits punktuelle Einblicke erlangt werden, die die alltäglichen Herausforderungen und Chancen identifizierten.

3 Kooperationen der Feuerwehren im Saarland und dem Departement Moselle

Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen zeigen sich markante grundlegende Durabilitäten von Grenzen (Schiffauer/Koch/Reckwitz et al. 2018) für die Zusammenarbeit im Katastrophenschutz. Wie fallen diese nun konkret für die Kooperation der Feuerwehren im Saarland und in Moselle aus? Nachfolgende Ausführungen basieren, wie bereits eingangs angerissen, auf qualitativen Expert:inneninterviews mit Führungskräften der Feuerwehren im Saarland und in Moselle (systematisiert als D1, D2, F1, F2 und in dieser Form im Weiteren als Belege angeführt)². Diese steuerten wichtige Blickwinkel zur alltäglichen Zusammenarbeit der Feuerwehren bei. In der Auswahl der Interviewpartner ist auf große Gesprächsbereitschaft gestoßen worden, insbesondere bei Führungskräften, die bereits langjährige Erfahrung in der operativen Tätigkeit haben, gleichzeitig jedoch auch in der strategischen Arbeit involviert sind. Somit konnte ein umfassendes Spektrum der Eindrücke abgebildet werden.

3.1 Einblick in die informelle Ebene der Zusammenarbeit

Durch die geführten Interviews wurde ein besonderer Einblick in die informelle Ebene der Zusammenarbeit erreicht. Dabei wurde deutlich, dass die Zusammenarbeit über die rechtlichen Institutionen hinausgeht, gleichzeitig aber mitunter schwer zu greifen ist. So wurde zunächst der Zufall als entscheidender Faktor in der Zusammenarbeit festgestellt. Gleichzeitig ist auch die zwischenmenschliche Ebene und Vernetzung hervorzuheben.

2 Die Interviews wurden im November 2022 in Saarbrücken (D), Saargemünd (F) und Verny (F) an den Dienstorten der Interviewpartner geführt und dauerten zwischen 40 und 90 Minuten.

Zusammenarbeit ist vom Zufall abhängig

Mit den Interviews sowohl auf französischer als auch auf deutscher Seite konnten Einblicke aus unterschiedlichen Perspektiven erlangt werden, die sich in Details unterschieden, in den meisten Punkten jedoch von großer Übereinstimmung geprägt waren. So waren sich die Befragten einig, dass die Grenze in einer alltäglichen Einsatzsituation nebensächlich erscheint (D1, D2, F1, F2). Die Befragten haben den alleinigen Anspruch, Personen in Notlagen bestmöglich zu helfen.

Teilweise sei es auch gar nicht möglich, die Position des Einsatzortes im Grenzgebiet genau zu bestimmen, wenn beispielsweise Notrufe bei den Leitstellen auf beiden Seiten der Grenze eingehen. Denn auch für die Notrufabsetzenden ist die Grenze teilweise nicht deutlich genug ersichtlich, um sie in einem Notfall genau bestimmen zu können. In diesen Fällen rücken auf beiden Seiten Einsatzkräfte aus und entscheiden im Einzelfall, ob der Einsatz gemeinsam abgearbeitet wird oder keine zusätzlichen Kräfte benötigt werden. Gedoppelte Ressourcen werden in der Regel dankend angenommen, denn die Nachforderung aus der eigenen Wache würde zu erheblichen Verzögerungen führen. Insbesondere für Moselle kann dadurch der Nachteil der großen Fläche und dünnen Besiedelung ein Stück weit ausgeglichen werden.

Wichtig ist jedoch anzumerken, dass diese Form der Zusammenarbeit stark vom Zufall abhängt. Die gezielte Anforderung von Ressourcen des Nachbarn, insbesondere von spezialisierten Einheiten, ist herausfordernder. So haben kleinere Gemeinden, beispielsweise Großrosseln und Kleinblittersdorf auf der deutschen Seite, nicht unbedingt eine eigene Drehleiter auf ihren Wachen. Bei Bedarf wird dann eine aus den größeren Kommunen Völklingen oder Saarbrücken angefordert, obwohl die französischen Nachbargemeinden deutlich näher liegen und über dieselben benötigten Drehleitern verfügen. Hier sprachen die Befragten sich für eine bessere Vernetzung und Vorplanung der Zusammenarbeit aus (vgl. D2).

Zusammenarbeit durch Vernetzung

Wenn auch mehr Formalisierung der Zusammenarbeit gewünscht ist, so wurde die informelle Zusammenarbeit als positiv hervorgehoben. Es bestehen persönliche Verbindungen zwischen den Einsatzkräften, und das Verhältnis wurde als eng und freundschaftlich beschrieben. Dadurch ist ein direkter Austausch von Informationen möglich; Hilfe kann zügig auf einem inoffiziellen Weg angefragt werden und es besteht ein wichtiges Vertrauensverhältnis. Die enge Verbindung wird auch regelmäßig gepflegt, etwa durch gegenseitige Besuche und Teilnahmen an Veranstaltungen. Dabei ist insbesondere für Moselle hervorzuheben, dass durch die hierarchische Organisationsstruktur der Generalstab in Metz eine tragende Rolle spielt und Entscheidungsträger für das gesamte Departement ist. Dagegen können die kommunalen Feuerwehren im Saarland in relativer Autonomie arbeiten. Doch gerade hier kann festgestellt werden, dass der Generalstab gegenüber der grenzüberschreitenden Kooperation sehr offen eingestellt ist. Er sendet damit wichtige Impulse und ermutigt das Departement, die Verbindungen weiter zu pflegen und auszubauen (vgl. F2).

Neben diesen kurzen Dienstwegen gibt es auch offizielle Informationskanäle, die durchaus berücksichtigt werden. So sind etwa die Leitstellen – die Integrierte Leitstelle auf dem Winterberg in Saarbrücken und das Centre Opérationnel in Saint-

Julien-lès-Metz – miteinander vernetzt. Sie tauschen Informationen aus und können Ressourcen und Unterstützung anfragen. Die Befragten sowohl auf französischer als auch auf deutscher Seite gaben diesen offiziellen Informationsverlauf an, betonten aber gleichzeitig den Wert, den sie in der direkten und persönlichen Kommunikation zu ihren Nachbarn sehen. Gerade unter den Führungskräften scheint dieser „kurze Draht“ (D2, 09:40) bevorzugt verwendet zu werden.

3.2 Rolle der Fremdsprachenkenntnisse

In der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich ist die Rolle der Sprache und der Umgang mit Sprachbarrieren nicht unerheblich. Dem widmet sich der nachfolgende Abschnitt und stellt fest, dass Herausforderungen durch die (fehlende) Mehrsprachigkeit entstehen, gleichzeitig aber auch Lösungen zur Überwindung dieser Sprachbarrieren gefunden werden.

Mehrsprachigkeit ist keine Selbstverständlichkeit

Die Rolle der Fremdsprachenkenntnisse soll an dieser Stelle gesondert hervorgehoben werden, da sich hier interessante Erkenntnisse durch die Interviews ergeben haben. Wie zu vermuten war, ist dieses Thema in der Grenzregion allgegenwärtig. Ob die Fremdsprache bzw. die fehlenden Sprachkenntnisse aber auch als eine Barriere wahrgenommen werden, erwies sich als stark situationsabhängig. Einigkeit bestand darin, dass funktionierende Kommunikation essenziell für die Zusammenarbeit ist. Welche Bedeutung dem beigemessen wird und welche Lösungsvorschläge den Befragten vorschwebt, variierte jedoch.

Zudem konnte zunächst festgestellt werden, dass die Mehrsprachigkeit unter den Einsatzkräften kein allgemeiner Standard ist. Zwar gaben die Hälfte der Befragten an, die Sprache des Nachbarn so weit zu beherrschen, dass eine reguläre Kommunikation möglich ist (vgl. D2, F2). Dies spiegelt jedoch nur bedingt die grundsätzlichen Sprachkompetenzen der Einsatzkräfte wider, da sich das Ausbildungs- und Erfahrungsniveau von Führungskräften von der operativen Ebene unterscheiden kann. Hier gebe es zwar auf beiden Seiten vereinzelt Kolleg:innen, die ebenfalls auf gutem Niveau Deutsch bzw. Französisch beherrschten; der Anteil sei jedoch nicht groß und nehme aktuell auch eher ab (D2, 53:36). Als Grund dafür wurde ein grundsätzlich abnehmendes Interesse an den Nachbarsprachen zugunsten von Englisch genannt. An dieser Stelle wurde auch die Frankreichstrategie des Saarlandes, die Mehrsprachigkeit im Grenzgebiet zu erhöhen, als nicht wirksam eingeschätzt.

Die Sprachbarriere überwinden

Im Alltag der Einsatzkräfte sind die Fremdsprachenkenntnisse tatsächlich auch weniger relevant. Kommt es zu einem gemeinsamen Einsatz, sind die Feuerwehrleute trotz fehlender Sprachkenntnisse in der Lage, gemeinsam zu arbeiten: „[I]l y a un langage international qui se met très, très rapidement en place et la barrière de la langue, en fin de compte, elle existe que dans les têtes.“ (F2, 03:25) Damit ist gemeint, dass auf eine Mischung der Sprachen Französisch, Deutsch, Englisch zurückgegriffen wird. Zudem unterstützt beim gegenseitigen Verstehen die Tatsache, dass sich die Arbeitsweisen ähneln und dass das gleiche Ziel verfolgt wird (F2, 20:50).

Der Einsatz professioneller Sprachmittler:innen wurde ebenfalls thematisiert und grundsätzlich als eine wertvolle Ressource eingeschätzt. Anwendung findet diese jedoch nur bei vorgeplanten Übungen und Einsätzen, wie dem Betrieb des gemeinsamen deutsch-französischen Testzentrums. Dies wurde insbesondere durch die Unterstützung des Eurodistrict SaarMoselle ermöglicht. Dennoch erfordert auch die Verwendung von Dolmetscher:innen eine gewisse Wachsamkeit, denn es kommt hier nicht immer nur auf die reine Übertragung der Fremdsprachen an, sondern auch um die korrekte Verwendung der Fachterminologie.

3.3 Identifizierung von Herausforderungen

Die grundlegenden Herausforderungen, die mit der Grenzsituation einhergehen, spiegeln sich auch in der Zusammenarbeit des Katastrophenschutzes wider. Dies betrifft, wie bereits erläutert, die Sprachbarriere, aber auch Unterschiede in der Verwaltung, insbesondere durch das Aufeinandertreffen eines zentralistischen und eines föderalistischen Systems. Dies macht sich auch in der Sicherheitsarchitektur bemerkbar.

Strukturelle Unterschiede

Der Strukturunterschied ist für die operativen Einsatzkräfte weniger auffällig. Für die Führungsebene bedeutet es jedoch bisweilen Unklarheiten bei der Suche nach den richtigen Ansprechpartner:innen, die unter Umständen über andere Zuständigkeiten und Kompetenzen verfügen als angenommen. Auf französischer Seite wurde zudem angemerkt, dass das Feuerwehrwesen in Deutschland häufig von Wahlämtern gesteuert wird, dass somit ein regelmäßiger Wechsel stattfindet und dass die französischen Partner daher immer wieder neue Verbindungen aufbauen müssen (vgl. F2).

Auf deutscher Seite wurde dagegen berichtet, dass im Umgang mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen unter derselben Staatshoheit eine gewisse Erfahrung besteht. So gestaltet sich die Zusammenarbeit über mehrere Gebietskörperschaften hinweg teilweise als ähnlich herausfordernd wie über eine Staatsgrenze hinweg (D1, 08:03). Damit ist die Arbeit mit unterschiedlichen Organisationsstrukturen und technischen Ausstattungen nicht völlig unbekannt. Besonders deutlich wurde dies während der Flutkatastrophe im Ahrtal 2021, bei der Kräfte aus dem gesamten Bundesgebiet im Einsatz waren, was einen bedeutenden Koordinationsaufwand mit sich brachte. In diesen Fällen wurde von den Befragten angemerkt, dass die zentralistische Organisationsstruktur Frankreichs durchaus Vorteile bieten würde (D2, 48:15).

Rechtliche Herausforderungen

Neben den Strukturunterschieden besteht eine zentrale Herausforderung der Zusammenarbeit in den fehlenden Rechtsgrundlagen. Zwar besteht im Katastrophenschutz das bi-nationale Hilfeleistungsabkommen, die alltägliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird darin jedoch auf einer freiwilligen und nicht kodifizierten Ebene belassen. Für den Bereich des Rettungsdienstes, der zumindest in Teilen auch von den Feuerwehren abgedeckt wird, ist dagegen das MOSAR-Abkommen in Kraft und gelebte Praxis. Durch dieses Abkommen wird somit eine strukturierte Zusammenarbeit ermöglicht, die in den Befragungen zwar als positiv kommentiert wurde, jedoch im Vergleich mit anderen europäischen Grenzregionen als noch verhalten bezeichnet wurde.

Als besondere Schwierigkeit mit dem Abkommen wurde der Konflikt mit anderen Rechtsnormen beschrieben. So ist es nach deutschem Straßenverkehrsrecht ausländischen Rettungsfahrzeugen nicht erlaubt, unter Verwendung des Blaulichts zu fahren. Dadurch zeigt sich, dass derartige Abkommen, auch wenn sie einen spezifischen Teilbereich regeln, durch andere Rechtsgebiete ebenfalls beeinflusst werden. Dies knüpft an die Erwartung an, dies bei der Ausarbeitung von Regelungen zu berücksichtigen und die Tragweite anderer Rechtsgebiete mit einzubeziehen (vgl. F2).

Ob die alltägliche Zusammenarbeit der Feuerwehren in Zukunft durch ein Rechtsabkommen unterstützt werden wird, ist derzeit nicht absehbar. Andere Grenzräume, wie etwa am Oberrhein, haben die gemeinsame alltägliche Gefahrenabwehr in ein Abkommen geformt. Dieses sei als Erweiterung des Abkommens von 1977 ein erster Schritt, jedoch nicht weitreichend genug, um eine Kooperation fest zu verankern und die Einsatzkräfte rechtlich abzusichern. Im Raum Saarland-Moselle würde eine derartige Kodifizierung zwar begrüßt werden, es wird jedoch auch eingeräumt, dass ihre Zusammenarbeit und Reaktionsfähigkeit in Einsatzsituationen davon zu keinem Zeitpunkt abhängen würden (vgl. D2, F2).

3.4 Identifizierung von Chancen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist stets von Herausforderungen geprägt, und sie ist weder selbstverständlich noch ein Selbstläufer. Gelingt sie wiederum, können sich durch die Zusammenarbeit wichtige Chancen für den Einsatzerfolg eröffnen. In den Erhebungen wurde regelmäßig bekräftigt, dass die Grenzlage einen unvergleichlichen Wert mit sich bringt, weshalb die Kultur der Zusammenarbeit weiter gepflegt werden muss.

Chancen durch Ressourcenteilung

Eine zentrale Chance liegt in der Möglichkeit einer effizienten Ressourcennutzung. Da gerade für kleinere Gemeinden die Beschaffung von spezialisierten Einheiten, beispielsweise Drehleitern, eine große finanzielle Belastung darstellen kann, würde eine Co-Nutzung mit den Nachbarn aus wirtschaftlicher Perspektive sinnvoll erscheinen (vgl. D2). Hinzu kommt der Faktor der Schnelligkeit, der durch die Nutzung einer geographisch näher gelegenen Ressource eher gewährleistet werden kann als bei einem Rückgriff auf Kapazitäten, die zwar in der eigenen Zuständigkeit, aber weiter entfernt liegen. Neben Drehleitern lässt sich diese Überlegung noch auf weitere Ressourcen übertragen, insbesondere auf die tatsächlichen Einsatzkräfte. Gerade Moselle steht aufgrund der dünnen Besiedlungsstruktur vor der Herausforderung, lange Strecken zum Einsatzort zurücklegen zu müssen. Auch hier kann sich die Unterstützung von der anderen Grenzseite aus als wertvoll darstellen. Auf der operativen Ebene werden diese Überlegungen bereits berücksichtigt und im Alltag gelebt. Wenn dem Wunsch nach umfassenderer Vorplanung dieser Einsätze noch weiter nachgegangen wird, so könnte sich das Potenzial der Vernetzung noch weiter entfalten und die *debordering*-Prozesse könnten weiter intensiviert werden.

Chancen durch Einbettung in Verwaltungskooperationen

In die im Grenzgebiet bereits existierenden Kooperationsformen kann sich die Arbeit der Feuerwehren einfügen und hierdurch wichtige Unterstützung erfahren. Hier ist zum einen der Eurodistrict SaarMoselle zu nennen, der für das deutsch-französische Testzentrum in Zeiten der Covid-19-Pandemie, betrieben von den Feuerwehren auf beiden Seiten der Grenze, Sprachmittler:innen zur Verfügung stellte. Dies schuf wichtige Erfahrungsgrundlagen und machte damit weitere Projekte denkbar (vgl. D1). Zum anderen spielen die Städtepartnerschaften für die Zusammenarbeit und die Vernetzung eine wichtige Rolle. Diese bieten den Feuerwachen und den operativen Kräften die Möglichkeit für einen regelmäßigen Austausch. Dieser Kontakt und Austausch erfolgen beispielsweise bei der gegenseitigen Teilnahme an Feiern, Zeremonien und anderer Festlichkeiten. Diese Form der Verbundenheit ist besonders weiter entfernt von der Grenze relevant, wo es seltener zu Begegnungen in der alltäglichen Arbeit kommt (F1, 06:38). Aber auch im unmittelbaren Grenzraum werden Partnerschaften zunehmend wiederbelebt. Hier sind die Impulse des Generalstabs in Metz besonders bedeutend, der der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sehr positiv gegenüber eingestellt ist (D2, 48:15). Für die Einsatzkräfte beider Länder liegt somit ein besonderer Wert in den Städtepartnerschaften. Denn sie vertiefen die bestehenden Beziehungen und befördern den Aufbau von Freundschaften auch abseits des Arbeitsalltags. Zudem ermöglichen sie, die Beziehungen auch über den unmittelbaren Grenzraum hinaus zu etablieren und so einen grundsätzlichen Beitrag zum deutsch-französischen Verhältnis zu leisten.

Chancen durch EU-Instrumente

Neben den regionalen Verwaltungskooperationen tragen EU-Instrumente und im Speziellen das Interreg-Programm zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei und ermöglichen auch im Bereich des Katastrophenschutzes und der Feuerwehr wichtige Impulse. Hier ist das Projekt INTER'RED hervorzuheben, das sich zum Ziel gesetzt hat, die Zusammenarbeit der Feuerwehren und des Rettungsdienstes in der Großregion zu verbessern. Maßgeblich daran beteiligt sind das Departement Moselle und das Land Rheinland-Pfalz; das Saarland ist ohne eigenes Budget beteiligt und nimmt daher eine beobachtende Position ein.

In den Befragungen wurde das Projekt insofern hervorgehoben, als dadurch Austauschmöglichkeiten, vor allem im Bereich der Aus- und Fortbildung, geschaffen wurden. Ebenso stieß das Projekt durch die gezielte Förderung Dynamiken an, die auch in Zukunft fortgeführt werden könnten. Auch wurden durch die Förderungen Maßnahmen realisiert, die ohne die europäischen Zuschüsse nicht, oder zumindest nicht so schnell, möglich gewesen wären. Diese Chance konnte das Saarland jedoch als lediglich beobachtender Projektpartner nicht ergreifen, was auch von den Befragten kritisch gesehen wurde (vgl. D2).

4 Diskussion und Ausblick

Die in den Interviews geteilten Eindrücke ergaben relevante und teils überraschende Blickwinkel auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Katastrophenschutz. Diese Eindrücke entsprechen den persönlichen Erfahrungen der Befragten, die zwar deutliche Tendenzen aufzeigen, jedoch nicht verallgemeinert werden können. Zudem sind noch Teilaspekte der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit offengeblieben, die das Feld für weitere Untersuchungen eröffnen.

Großer Kooperationswille

Deutlich wurde, dass die Akteur:innen des Katastrophenschutzes bemüht sind, die grenzüberschreitenden Beziehungen zu pflegen und weiterzuentwickeln, um auf Krisen besser reagieren zu können. Die von unterschiedlichen Institutionen bereitgestellten Instrumente sind von unterschiedlicher Wirksamkeit. So wurden die Ziele des INTER'RED-Projekts, die Zusammenarbeit zu verbessern und eine stärkere Vernetzung der Grenzregion zu erreichen, weitestgehend erreicht. Für das Saarland ist der konkrete Erfolg jedoch bislang schmaler ausgefallen als für Moselle. Für die zukünftige Zusammenarbeit könnte ein verstärktes Engagement durch die saarländische Landesregierung als gewinnbringend eingeschätzt werden. Nicht zu verkennen ist bei der Frage nach der Wirksamkeit dieses Projektes der Wert der geknüpften Verbindungen. Auch durch den Aufbau von persönlichen Beziehungen wird ein entscheidender Beitrag für die grenzüberschreitende Kooperation geleistet, denn die menschliche Ebene bildet immer noch die erste Stufe der Zusammenarbeit.

Kritische Bewertung der Frankreichstrategie

Während dem INTER'RED-Projekt ein grundsätzlich positives Urteil ausgestellt wurde, fiel die Bewertung der Frankreichstrategie skeptischer aus. Zusammengefasst wurde sie als nicht hinreichend wirksam dafür eingeschätzt, den Herausforderungen der Zusammenarbeit in Bezug auf Sprache zu begegnen (grundlegend u. a. auch Funk/Niedermeyer 2016; Lüsebrink/Polzin-Haumann/Vatter 2017). Andererseits können der Frankreichstrategie die Ambitionen und logischen Grundüberlegungen nicht abgesprochen werden. Gerade der Ansatz, im frühen Bildungsbereich mit der Sprachausbildung anzusetzen und die Sprachkompetenz in der breiten Gesellschaft zu verankern, ist grundsätzlich ein begrüßenswerter Ansatz. Kritisch zu betrachten ist die Ausarbeitung der Frankreichstrategie, die als nicht effizient in Bezug auf die tatsächlich benötigte Sprachkompetenz eingeschätzt wurde. Auch die in der Theorie bereits erwähnten Einschränkungen durch den Mangel an Fachkräften in der Sprachausbildung erhärten die Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit. Des Weiteren wurde bemängelt, dass sich das Land dem Anspruch der Frankreichorientierung zwar prominent verpflichtet, tatsächliche Handlungen dem jedoch nicht ausreichend folgen, wie an der Zurückhaltung im Zuge des INTER'RED-Projekts ersichtlich wurde. Nicht nur wurden infolgedessen eventuelle Chancen für die Zusammenarbeit verpasst, auch ist es der allgemeinen Glaubwürdigkeit der Frankreichstrategie nicht zuträglich.

Wunsch nach Rechtssicherheit

Neben konkreten Abkommen wurde die Rechtssicherheit als grundsätzliches Thema hervorgehoben. Dabei waren sich die Befragten einig, dass die Zusammenarbeit langfristig in einer kodifizierten Form festgeschrieben werden sollte. Grund dafür ist nicht

nur die rechtliche Absicherung, sondern auch die Klärung der Zuständigkeiten und Ansprechpartner:innen, damit die Zusammenarbeit bei personellen Wechseln weiterhin gewährleistet werden kann. Die genaue Form und der Umfang eines potenziellen Abkommens sind jedoch noch offen. Hierbei spielen die Erfahrungen anderer Grenzräume eine zentrale Rolle, ebenso wie die Erfahrungen aus den bereits kodifizierten Teilbereichen. So zeigt das MOSAR-Abkommen für die grenzüberschreitende Behandlung von Herzpatient:innen eine positive Richtung. Dennoch sind in dessen Zusammenhang noch immer Problemstellungen enthalten, die auch durch das Abkommen noch nicht beseitigt werden konnten. Dies führt dazu, dass in der Arbeit der Einsatzkräfte die Grenze nach wie vor erhalten geblieben ist und auch durch das Abkommen nicht hinreichend an Bedeutung verloren hat.

Bezüglich spezifischer Abkommen für den Katastrophenschutz, die über das bestehende Hilfeleistungsabkommen von 1977 hinausgehen, wurde von politischer Seite zwar eine Bereitschaft signalisiert. Konkrete Handlungen wurden jedoch nicht ersichtlich. Für die Einsatzkräfte ist die tatsächliche Existenz eines Abkommens allerdings von eher sekundärer Bedeutung und hindert sie nicht in der gegenseitigen Hilfeleistung.

Pragmatismus überwiegt

Der Alltag der Befragten zeigt, dass eine pragmatische Form der Zusammenarbeit existiert und funktioniert. Grundlage dafür sind die Menschen, die Beziehungen zu ihren Nachbarn aufgebaut haben und diese gezielt nutzen. Dieser Aspekt wurde wiederholt in den Interviews betont. Daraus wird die Annahme deutlich, dass das Verhalten und die unmittelbaren Lebensrealitäten einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Grenze haben. In diesem Falle ist die Verbundenheit der Einsatzkräfte über die Grenze stark genug, sodass die Grenze in ihrem Aktionsfeld an Relevanz verloren hat. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dies das Ergebnis eines noch immer andauernden *debordering*-Prozesses ist, und auch wenn es aktuell natürlich und selbstverständlich erscheint, keine Garantie für eine anhaltende Entwicklung besteht. Es kann jedoch glücklicherweise festgestellt werden, dass entgegen den Erfahrungen in anderen Lebensbereichen seit 2020 keine Verschlechterung der Verflechtungen beobachtet wurde. Im Gegenteil, die Beziehungen gingen gestärkt aus der Pandemie hervor.

Es wurde zwar festgestellt, dass die Fremdsprache eine große Hürde ist, doch auch hier finden sich pragmatische Lösungswege zur Überwindung von Sprachbarrieren. Diese reichen vielfältig von mehrsprachigen Kolleg:innen bis zu professionellen Sprachmittler:innen. Die in der theoretischen Überlegung angesprochene Studie, nach der der Einsatzerfolg höher ist, wenn statt Nutzung einer dritten Sprache die Sprache des Nachbarn beherrscht wird, konnte im Rahmen dieser Untersuchung weder widerlegt noch bestätigt werden. Hierfür wäre eine gezieltere Fragestellung zu verfolgen. Für die Befragten erschien es jedoch selbstverständlich, sich zumindest in der Nachbarsprache zu bemühen, bevor Englisch als Alternative zur Anwendung kommt. Dies wird auch daran deutlich, dass sowohl auf deutscher als auch auf französischer Seite der besondere Wert der Nachbarsprache hervorgehoben und der dringende Apell formuliert wurde, diese Sprachkompetenzen nicht zu verlieren. Die Befragten konstatierten jedoch auch, dass die jeweilige Erfahrung der Einsatzkräfte und auch ihre Neugierde, zu lernen, eine zusätzliche Kommunikationsebene darstellt und es ihnen ermöglicht, im Einsatz und in Ausbildungen eine Kommunikation über die Sprachbarriere hinweg herzustellen.

Katastrophenschutz gestaltet Verflechtungsräume

Abschließend kann festgestellt werden, dass der Katastrophenschutz vor denselben Herausforderungen steht wie andere grenzüberschreitende Akteur:innen. Gleichzeitig ist dieser selbst Subjekt von *bordering*- und *debordering*-Prozessen und gestaltet die Grenzbeziehungen zwischen Saarland und Moselle aktiv mit. Besonders hervorzuheben ist, dass die Herausforderungen hier keine unüberwindbaren Hindernisse darstellen. Das lösungsorientierte Arbeiten der Einsatzkräfte sowie die starke Vernetzung auf persönlicher Ebene bilden eine wichtige Ausgleichsebene zu den technischen und rechtlichen Hürden.

Im Bereich des Katastrophenschutzes wurde ein deutlicher Wandel von isoliertem Handeln hin zu einer selbstverständlichen Unterstützung untereinander herausgestellt. Nun sollen an dieser Stelle keine konkreten Handlungsempfehlungen für die Zukunft gegeben werden, jedoch können aus den theoretischen und praktischen Untersuchungen relevante Denkanstöße mitgenommen werden. So ist eine rechtliche Festsetzung der Verflechtungen wünschenswert, wie es in einigen Teilbereichen und in anderen Grenzübereichen bereits passiert ist, um auch auf den unteren Arbeitsebenen für Rechtssicherheit zu sorgen. Dies erfordert ein umfangreicheres Engagement von Akteur:innen aus verschiedenen Bereichen, das aktuell noch nicht abzusehen ist. Die Erfahrungen aus anderen Grenzübereichen sollten unbedingt miteinbezogen werden, um sinnvolle und anwendbare Regelungen zu finden.

Insgesamt sind die bisherigen Tendenzen und Signale der politischen Entscheidungsträger:innen für die Zukunft der Zusammenarbeit zwar vielversprechend, sie bleiben allerdings noch hinter den Erwartungen zurück. Die Grenzregion Saarland-Moselle zeigt dennoch eine starke Entwicklung zur Überwindung der Grenze (siehe auch Weber/Theis/Terrolion 2021), was auch innerhalb der Feuerwehren im Alltag vorgelebt wird. Daher sind fehlende rechtliche Bestimmungen und Sprachbarrieren keine unüberwindbaren Hürden, sondern zeitgleich ein Ansporn, nach sinnvollen Lösungen zu suchen. Dabei wird stets dem geteilten Ziel gefolgt: „la détresse humaine, elle ne connaît pas la frontière.“³

Literatur

Biemann, J.; Weber, F. (2020): Energy Borderlands – eine Analyse medialer Aushandlungsprozesse um das Kernkraftwerk Cattenom in der Großregion SaarLorLux. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen. Wiesbaden, 73-94.

Böhm, H. (2023 [2021]): Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering. In: Journal of Borderlands Studies 38 (3), 487-506.

doi: 10.1080/088865655.2021.1948900

Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (2023): Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee. Wiesbaden, 3-21.

Brunet-Jailly, E. (2005): Theorizing Borders: An Interdisciplinary Perspective. In: Geopolitics 10 (4), 633-649.

doi: 10.1080/14650040500318449

3 „Die menschliche Not, sie kennt keine Grenzen.“

- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe** (2020) Bilaterale Katastrophenhilfeleistung-Abkommen der Bundesrepublik Deutschland. Abgerufen am 5. November 2024 von https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/internationale-Angelegenheiten/%C3%BCbersicht-bil-abkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Chilla, T.; Lambracht, M.** (2023): Institutional mapping of cross-border cooperation. INTERREG programme analyses with KEEP data. In: *European Planning Studies* 31 (4), 700-718. doi: 10.1080/09654313.2022.2058321
- Chilla, T.; Sielker, F.** (Hrsg.) (2018): Grenzüberschreitende Raumentwicklung Bayerns. Dynamik in der Kooperation – Potenziale der Verflechtung. Hannover. = *Arbeitsberichte der ARL*, 23.
- Crossey, N.; Weber, F.** (2021): Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Verflechtungsraum | *Recommandations d'action pour les orientations futures de la coopération transfrontalière dans le bassin de vie franco-allemand*. = UniGR-CBS Policy Paper, 4.
- Crossey, N.; Weber, F.** (2023): Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region. In: *Journal of Borderlands Studies* (online first), 1-21. doi: 10.1080/08865655.2023.2276458
- Dittel, J.; Opiłowska, E.; Weber, F.; Zawadzka, S.** (2024a): Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d'action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes | Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und deutsch-französische Grenzräume | Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – Rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza. = UniGR-CBS Policy Paper, 5.
- Freitag-Carteron, S.** (2021): Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion. In: **Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K.** (Hrsg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*. Wiesbaden, 295-308.
- Frey, M.; Müller, R. A.** (2023): Experimentierklauseln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2593508/de9c4cdba39f490bc4e436d03117d46e/230419-studie-experimentierklauseln-data.pdf> (12.03.2024).
- Funk, A.; Niedermeyer, M.** (2016): Die Frankreich-Strategie des Saarlandes. Governance und territoriale Kohäsion als neue Dimensionen regionaler Entwicklungskonzepte. In: **Lorig, W. H.; Regolot, S.; Henn, S.** (Hrsg.): *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*. Wiesbaden, 169-182.
- Gireaud, F.** (2014): Die Eurodistrikte – Eine neue Form der grenzüberschreitenden Kooperation? Berlin.
- Herrmann, G.; Vasilache, A.** (2021): Grenze, Staat und Staatlichkeit. In: **Gerst, D.; Klessmann, M.; Krämer, H.** (Hrsg.): *Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Baden-Baden, 68-88.
- Kajta, J.; Opiłowska, E.** (2021): The Impact of Covid-19 on Structure and Agency in a Borderland. The Case of Two Twin Towns in Central Europe. In: *Journal of Borderlands Studies* (online first), 1-23. doi: 10.1080/08865655.2021.1996259
- Klein, M.** (2022): Cross-Border Collaboration in Disaster Management. Karlsruhe. doi: <https://doi.org/10.5445/KSP/1000146368>
- Lange, H.-J.; Endreß, C.; Wendekamm, M.; Pohlmann, K.** (2015): Fazit und Handlungsempfehlungen. In: **Lange, H.; Gusy, C.** (Hrsg.): *Kooperation im Katastrophen- und Bevölkerungsschutz*. Wiesbaden, 305-313.
- Lüsebrink, H.-J.; Polzin-Haumann, C.; Vatter, C.** (Hrsg.) (2017): „Alles Frankreich oder was?“ – Die saarländische Frankreichstrategie im europäischen Kontext / „La France à toutes les sauces?“ – La ‚Stratégie France‘ de la Sarre dans le contexte européen. Interdisziplinäre Zugänge und kritische Perspektiven / Approches interdisciplinaires et perspectives critiques. *Frankreich-Forum*. Bielefeld. = *Frankreich-Forum*, 15.
- Mangels, K.; Riethmüller, R.** (2018): Safeguarding services in health provision and health care in rural border areas. An investigation using the example of the Greater Region. *Borders in Perspective. Cross-border Territorial Development – Challenges and Opportunities*. 38-50.
- Mau, S.** (2021): *Sortiermaschinen. Die Neuerfindung der Grenze im 21. Jahrhundert*. München. = Edition Mercator.
- Medeiros, E.** (Hrsg.) (2018): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham.
- Oberreinkonferenz** (Hrsg.) (2021): *Baden-Württemberg und Frankreich verstärken Zusammenarbeit im Rettungs- und Feuerwehrwesen am Oberrhein*. Kehl.

- Pallagst, K. (2018): Ausgewählte grenzüberschreitende Kooperationsformen und die INTERREG-Förderung in Europa. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 353-361. = Arbeitsberichte der ARL, 20.
- Petry, G. (2014): Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und kommunale Möglichkeiten ihrer Überwindung - Das Beispiel Kehl/Straßburg. In: Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung*. Berlin, 21-29.
- Raschauer, B. (2019): Verwaltungskooperation und Verwaltungskultur. In: Bußjäger, P.; Happacher, E.; Obwexer, W. (Hrsg.): *Verwaltungskooperation in der Europaregion*. Baden-Baden, 13-23.
- Reitel, B.; Wassenberg, B.; Peyrony, J. (2018): The INTERREG Experience in Bridging European Territories. A 30-Year Summary. In: Medeiros, E. (Hrsg.): *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. Cham, 7-23.
- Scheffzek, V. (2016): Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der Großregion: Eine Bestandsaufnahme. In: Cossalter, P.; (Hrsg.): *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion*. Saarbrücken, 547-558.
- Schiffauer, W.; Koch, J.; Reckwitz, A.; Schoor, K.; Krämer, H. (2018): *Borders in Motion: Durabilität, Permeabilität, Liminalität*.
<https://opus4.kobv.de/opus4-euv/frontdoor/deliver/index/docId/311/file/Working-Paper-B-ORDERS-1.pdf> (21.03.2024).
- Schönwald, A.; Spellerberg, A.; Weber, F. (2018): Grenzen – Identitäten – Heimat: Theoriegeleitete Annäherungen an Konstrukte und Konzepte im „grenzüberschreitenden“ Kontext. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 130-142. = Arbeitsberichte der ARL, 20.
- Schwell, A. (2021): (Un-)Sicherheit und Grenzen. In: Gerst, D.; Klessmann, M.; Krämer, H. (Hrsg.): *Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Baden-Baden, 267-282.
- Weber, F. (2023): Die Covid-19-Pandemie und die grenzüberschreitende Kooperation in der Region SaarLorLux – politische Bewertungen und Perspektiven. In: Brodowski, D.; Nesselhauf, J.; Weber, F. (Hrsg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*. Wiesbaden, 149-169.
- Weber, F.; Dörrenbächer, H. P. (2022): Die grenzüberschreitende Region. In: Ermann, U.; Höfner, M.; Hostniker, S.; Preininger, E. M.; Simic, D. (Hrsg.): *Die Region – eine Begriffserkundung*. Bielefeld, 181-190. = *Sozial- und Kulturgeographie*, 52.
- Weber, F.; Theis, R.; Terrolion, K. (Hrsg.) (2021): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*. Wiesbaden.
- Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (2020): Entwicklungslinien der Border Studies und Zugänge zu Geographien der Grenzen. In: Weber, F.; Wille, C.; Caesar, B.; Hollstegge, J. (Hrsg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*. Wiesbaden, 3-22.
- Wille, C.; Kanesu, R. (2020): EDITORIAL: Borders and COVID-19. In: Wille, C.; Kanesu, R. (Hrsg.): *Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown*. Luxemburg, Trier. = *UniGR-CBS Thematic Issue*, 4.

Autorin

*Theresa Schäfer, M.A. (*1995), studierte im Masterstudium „Deutsch-französische Studien: Grenzüberschreitende Kommunikation und Kooperation“ an der Universität des Saarlandes, der Université de Lorraine und der Universität Luxemburg. Zuvor absolvierte sie ein Bachelorstudium der Mehrsprachigen Kommunikation an der Technischen Hochschule Köln. Seit 2023 lebt sie in Stuttgart und arbeitet in der Unternehmenskommunikation.*

Carola Fricke

DIE RESILIENZ VON GRENZÜBERSCHREITENDER ZUSAMMENARBEIT IN DER OBERRHEINREGION – *POLICY FAILURE* IN DER GRENZSTADT BREISACH AM RHEIN

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Breisach als Grenzstadt
 - 2.1 Grenzstädte im Blick der raumwissenschaftlichen Forschung
 - 2.2 Einordnung Breisachs als Grenzstadt
 - 3 Resilienz von Zusammenarbeit und Scheitern von Initiativen
 - 4 Ausbau der grenzüberschreitenden Bahnstrecke Freiburg–Breisach–Colmar
 - 5 Scheitern des deutsch-französischen Gewerbeparks in Fessenheim
 - 6 Diskussion und Schluss
- Literatur

Kurzfassung

Der Artikel betrachtet die Resilienz der grenzüberschreitenden Beziehungen Breisachs am Beispiel von zwei Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Entwicklung eines Gewerbeparks. In einer vergleichenden Fallstudie (2018–2023) untersucht der Artikel – basierend auf Experteninterviews und einer Dokumentensichtung – die stagnierenden Planungen für den Wiederaufbau der Bahnlinie Colmar–Breisach(–Freiburg) sowie das Scheitern eines französisch-deutschen Gewerbe- und Innovationsparks zur Nachnutzung des ehemaligen Kernkraftwerks Fessenheim. Ziel ist, zu verdeutlichen, an welchen Herausforderungen grenzüberschreitende Projekte scheitern. Die Debatten zu *Policy Failure* und zu *Planning Desasters* bieten einen analytischen Rahmen, mit dem sich der Umgang mit den beiden Projekten in der Grenzstadt Breisach und somit die Krisenfestigkeit seiner grenzübergreifenden Zusammenarbeit herausarbeiten lässt.

Schlüsselwörter

Grenzstädte – grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Resilienz – *Policy Failure* – Breisach – Oberrhein – grenzüberschreitende Mobilität – grenzüberschreitender Gewerbepark

The resilience of cross-border cooperation in the Upper Rhine Region – Policy Failure in the border town Breisach (Rhine)

Abstract

The article examines the resilience of Breisach's cross-border relations drawing on two exemplary projects in the field of transport infrastructure and the development

of a business park. In a comparative case study (2018–2023), the article examines – based on expert interviews and document review – the stagnating plans for the reconstruction of the Colmar–Breisach(–Freiburg) railroad line and the failure of a French-German business and innovation park for the subsequent use of the former Fessenheim nuclear power plant. The aim is to illustrate the challenges that cause cross-border projects to fail. The debate on policy failure and planning disasters provides a framework for analysing the two projects in the border town of Breisach and thus the resilience of its cross-border cooperation.

Keywords

Border cities – cross-border cooperation – resilience – policy failure – Breisach – Upper Rhine Region – cross-border mobility – cross-border business park

1 Einleitung

Grenzstädte, das heißt Städte, deren Stadtgrenzen an einer nationalen Grenze liegen, sind in ihrer räumlichen Entwicklung häufig durch die Grenzlage geprägt: Einerseits bildet die Grenze eine Hürde für Siedlungsentwicklung oder städtische Infrastrukturen. Andererseits sind Grenzstädte Knotenpunkte für grenzüberschreitende Verflechtungen, d. h. dass sie durch politische, planerische, verkehrstechnische oder wirtschaftliche Interaktionen und Infrastrukturen über nationalstaatliche Grenzen hinweg vernetzt sind (vgl. Fricke i. E.). Aufgrund seiner unmittelbaren Lage am Rhein dient Breisach in Baden-Württemberg als Brennglas, mit dem sich die Resilienz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Grenzstädten in den Blick nehmen lässt. Die Grenzstadt Breisach ist in eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Oberrheinregion (für eine Vorstellung der Grenzregion siehe Weber und Dittel 2024 in diesem Band) eingebettet. Diese Zusammenarbeit äußert sich unter anderem in konkreten grenzüberschreitenden Projekten.

Im Folgenden befaße ich mich mit der Frage, wie resilient die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Grenzstadt Breisach ist. Dabei betrachte ich die grenzüberschreitenden Beziehungen Breisachs im Hinblick auf Krisen, in denen sich die Resilienz der Zusammenarbeit zeigt. Die Krisenfestigkeit von Grenzstädten äußert sich demnach nicht nur im Umgang mit kurzfristigen Schocks, wie Grenzschließungen und wieder aufgenommenen Grenzkontrollen während der Covid-19-Pandemie (siehe Dittel/Weber in diesem Band), sondern auch im Umgang mit dem Scheitern von langfristigen grenzüberschreitenden Entwicklungsmaßnahmen und Infrastrukturprojekten. Der Fokus liegt hier auf dem Scheitern bzw. Stagnieren von grenzüberschreitenden Maßnahmen im Sinne von *Policy Failures*, der Überwindung von Hürden sowie der Kontinuität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, verstanden als Resilienz.

Empirisch baut der Beitrag auf dem Vergleich des Prozessverlaufs zweier grenzüberschreitender Projekte auf. Ausgewählt wurden zwei Vorhaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, an denen die Stadt Breisach beteiligt ist bzw. die im unmittelbaren Grenzraum der Stadt Breisach liegen. Beide Projekte waren zentrale Vorhaben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Breisachs Grenzraum, die Merkmale von *Policy Failure* aufweisen und als stagnierend bzw. gescheitert gelten.

Betrachtet werden über einen Untersuchungszeitraum von fünf Jahren (2018–2023) erstens der Ausbau der Bahnstrecke Colmar–Breisach(–Freiburg) und zweitens der grenzüberschreitende Gewerbepark Fessenheim. Grundlage für die vergleichende Fallstudie sind die Darstellungen und Projektbeschreibungen der zuständigen Träger sowie Gutachten, Medienberichte und weitere öffentlich zugängliche Dokumente. Daneben greife ich auf Expertengespräche und Erhebungen zurück, die zum einen im Rahmen einer Lehrveranstaltung an der Universität Freiburg im Sommer 2018 entstanden sind.¹ Zum anderen werden diese durch insgesamt vier Experteninterviews² ergänzt, die ich im Frühjahr 2023 zu aktuellen Entwicklungen sowie Reflexionen über den Einfluss von Krisen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Breisach und in der Region führte. Die Interviews dauerten zwischen 40 und 90 Minuten und wurden als Face-to-Face-Interviews, als Online-Interview sowie als Walking Interview durchgeführt.

Der Artikel beginnt mit einer Einordnung Breisachs als Grenzstadt (Abschnitt 2), gefolgt von theoretisch fundierten Überlegungen zur Resilienz von grenzüberschreitender Zusammenarbeit (Abschnitt 3.1) und zum Scheitern von Projekten als *Policy Failure* (Abschnitt 3.2). Abschnitt 4 betrachtet das Ausbauprojekt der Bahnstrecke Colmar–Freiburg als Beispiel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bereich der Verkehrsinfrastruktur. Abschnitt 5 behandelt sodann das französisch-deutsche Vorhaben zur Nachnutzung des ehemaligen Kernkraftwerks Fessenheim. Abschnitt 6 schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse und einem Fazit.

2 Breisach als Grenzstadt

Der folgende Abschnitt befasst sich damit, ob und wie Breisach als Grenzstadt definiert werden kann (Abschnitt 2.1). Abschnitt 2.2 betrachtet sodann Strukturen und Prozesse innerhalb der Stadt Breisach und im Umland, die seine Lage an einer nationalen Grenze betreffen und somit auch die grenzüberschreitende Entwicklung prägen.

2.1 Grenzstädte im Blick der raumwissenschaftlichen Forschung

Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen ist ein Verständnis von Grenzstädten als Städte, deren administrativ-territoriale Stadtgrenze an einer nationalen Grenze liegt. Dies können Städte unterschiedlicher Größenordnungen sein. In der raumwis-

1 An dieser Stelle möchte ich den sieben Studierenden des M.Sc. Geographie des Globalen Wandels für ihr Engagement im Modul „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Stadtentwicklung am Oberrhein“ danken, das ich im Sommersemester 2018 gemeinsam mit Nina Kulawik und der Unterstützung von Anne Kuppler an der Universität Freiburg durchgeführt habe. Eine erste Fassung der Ergebnisse des Projektes mit Nina Kulawik wurden 2018 bei der Conference der *IGU Commission Geography of Governance* in Lissabon unter dem Titel „Situating the border city Breisach in its relational cross-border region“ vorgestellt.

2 Ein Dankeschön an die Expert:innen, die sich zu Interviews zur Verfügung gestellt haben: Stefanie Armbruster (Stadt Breisach), Isabelle Klee-Couturier (Communauté de Communes Alsace Rhin Brisach), Nadyne Saint-Cast (MdL Baden-Württemberg, Die GRÜNEN), Klaus Schüle (Regierungspräsidium Freiburg).

senschaftlichen Forschung dominierte seit den 2000er Jahren die Untersuchung von grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen im Kontext des europaweiten ‚Metropolenfiebers‘ (Leber/Kunzmann 2006; siehe auch Fricke 2017; Harrison/Growe 2014 sowie Hartz 2018 zum politischen Konzept der metropolitanen Grenzregionen). Dabei trug insbesondere das ESPON-Metroborder-Projekt (2010) zu einem besseren Verständnis von grenzüberschreitenden Metropolregionen durch einen evidenz-basierten Vergleich von morphologischen, funktionalen und administrativen Verflechtungsräumen in Europa bei. In diesem Zusammenhang entstandene Studien betrachten Großstädte mit einem Siedlungszusammenhang, der eine nationale Grenze überschreitet, wie Basel, Straßburg, Luxemburg oder Lille-Kortrijk-Tournai (vgl. Fricke 2015; Sohn/Reitel/Walther 2009).

Dieser Artikel hingegen lenkt den Blick von großräumigen grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen hin zu ‚gewöhnlichen‘ Klein- und Mittelstädten mit Grenzlage (siehe ausführlicher dazu Fricke, i. E.). Dabei kann auf die Debatte zu Grenzstädten in Europa – im Englischen *border towns* (Gasparini 2008), ‚binational‘ oder *border-crossing cities* (Buursink 2001) – zurückgegriffen werden. In der Grenzraumforschung finden sich drei zentrale Merkmale zur Definition von Grenzstädten: Erstens handelt es sich um Städte mit einem Siedlungszusammenhang über eine nationalstaatliche Grenze hinweg bzw. mit einer Siedlungsentwicklung bis an die nationale Grenzlinie. Zweitens verfügen Grenzstädte über grenzbezogene Funktionen wie übergeordnete Verbindungen zwischen Nationalstaaten (vgl. Gasparini 2008: 7). Über Lage und Funktion hinaus ergibt sich ein weiteres Merkmal, das auf den historischen Entstehungszusammenhang von Grenzstädten abstellt. Demnach sind Grenzstädte drittens Städte, die in ihrer räumlichen Entstehung und Entwicklung durch die Grenzlage geprägt sind. Gemäß Buursink sind sie „a place that is more or less dependent on the border for its existence. That is to say, it is not just a city located close to the border, but it also came into existence because of the border“ (Buursink 2001: 7 f.).

Aus geographischer Sicht stellt Reitel (2007) heraus, dass die Grenzlage von Städten zu unterschiedlichen Formen räumlicher Interaktionen führen kann. Die Grenzlinie trennt und verbindet gleichzeitig eine morphologisch und funktional zusammenhängende Siedlung und trägt zur Herausbildung eines spezifischen Ortes bzw. Milieus bei. Dabei begünstigt die Grenze die Entwicklung von Grenzstädten, beispielsweise als militärische Stützpunkte oder als sogenannte Flaschenhalse für Handel und Transport. Ähnlich wie Grenzregionen im weiteren Sinne sind Grenzstädte somit geprägt durch ihr ‚Dazwischensein‘ (*in-betweenness*), das eine Ressource und Barriere gleichermaßen darstellt (Nienaber/Wille 2020: 3).

In der Grenz(raum)forschung entwickelte sich in den letzten Jahren eine rege Debatte zu Grenzstädten als einem besonderen Stadttypus. Überblicksbeiträge betonen, dass Grenzstädte ein weltweites Phänomen (Nugent 2012) sind und mit Blick auf ihre Einwohnerzahlen ein quantitativ relevantes Phänomen in Europa (Gasparini 2008) darstellen. Sohn (2017) wiederum hat eine umfassende Kartierung und Typisierung von Grenzstädten (*border cities*) in Europa vorgenommen, die er basierend auf der ESPON-Datenbank anhand der Merkmale Positionierung bzw. Nähe zur Grenze und metropolitane Funktionen einordnet. Daneben betrachten Beiträge zur institutionellen Zusammenarbeit vor allem bilaterale Partnerschaften auf der kommunalen Ebene.

ne (sogenanntes *town twinning*, vgl. Janczak 2017). In vielen Grenzstädten geht die Zusammenarbeit über politische Städtepartnerschaften hinaus und betrifft eine Vielfalt an Bereichen, wie Mobilität, Infrastruktur oder Wirtschaftsförderung.

2.2 Einordnung Breisachs als Grenzstadt

Aufgrund seiner unmittelbaren Lage am Rhein endet das Stadtgebiet Breisachs an einer nationalen Grenze. Allerdings unterscheidet sich die Stadt von anderen, sogenannten angrenzenden (*adjacent*, Buursink 2001: 8) Grenzstädten, in denen die gebaute Umwelt kaum durch die nationale Grenze unterbrochen wird. So bilden Breisach und Neuf-Brisach keine Zwillingstadt im eigentlichen Sinne³, da Breisachs Siedlungsentwicklung historisch über die Spornlage hinaus durch Feucht- und Überschwemmungsgebiete sowie Mäander im Sinne einer naturräumlichen ‚Frontier‘ eingeschränkt war. Und auch nach der Rheinbegradigung im 19. Jahrhundert waren die Niederterrassen des Rheins ungünstige Siedlungsgebiete, mit Ausnahme von militärischen Siedlungen wie Neuf-Brisach. Aktuell bildet der Rhein noch immer eine *Frontier* in der Stadtentwicklung Breisachs, gleichzeitig wendet sich die Stadt dem Fluss und seinen französischen Nachbargemeinden weiter zu. Diese Öffnung zum Rhein als verbindendes Element der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung manifestiert sich beispielsweise in Überlegungen, die Uferpromenade zu erneuern und die Verbindung mit der französischen Rheininsel Vogelgrun durch eine Fußgängerbrücke zu stärken.

Aufgrund seiner Größe und Lage in der Oberrheinregion pflegt Breisach eine lange Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Die Grenzstadt Breisach mit ihren lokalen Verwaltungseinheiten ist dabei in die Strukturen der grenzüberschreitenden Governance der Oberrheinregion integriert. Die Tradition der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz geht bis in die 1960er Jahre zurück (vgl. das Kurzportrait bei Hartz/Caesar 2018; Nagelschmidt 2005: 46). Bereits 1991 wurde mit der Oberrheinkonferenz die Zusammenarbeit auf einer regionalen Ebene institutionalisiert, deren Relevanz mit der 2010 initiierten Trinationalen Metropolregion Oberrhein (TMO) nochmals erneuert wurde. Auf der lokalen Ebene entwickelten sich in Breisach seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs bilaterale Partnerschaften mit anderen europäischen Städten. Im Jahr 2000 unterzeichnete Breisach ein formelles Partnerschaftsabkommen mit seiner Nachbar- und Schwesterstadt Neuf-Brisach in Frankreich. Zentraler Kooperationspartner auf französischer Seite ist daneben der Verwaltungsverband *Communauté de Communes Alsace Rhin-Breisach* mit 29 Gemeinden. Die Stadt Breisach und die *Communauté de Communes Alsace Rhin Breisach* sind Teil des grenzüberschreitenden Zweckverbands⁴ Zwei-Breisacher-Land. Daneben gehören Breisach und der französische Verwaltungsverband zum *Eurodistrict Region Freiburg | Centre et Sud Alsace*,

3 Vgl. Definition von Zwillingssorten als direkt gegenüberliegende Gemeinden an nationalstaatlichen Grenzen bei Spellerberg et al. 2018 sowie von Zwillingssstädten als unmittelbar durch eine Grenze (einen Fluss) getrennte Städte bei Schultz 2021; siehe auch Janczak 2018: 396.

4 Öffentliche Gebietskörperschaften können in der Oberrheinregion auf Grundlage des Karlsruher Abkommens (1996) grenzüberschreitende örtliche Zweckverbände, GöZ, für die lokale Verwaltungszusammenarbeit gründen.

der seinen Sitz auf der Rheininsel Vogelgrun hat. Aufgrund der mehrschichtigen Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Breisach lohnt es sich insbesondere, deren Resilienz mit Blick auf das Scheitern einzelner Projekte genauer zu betrachten.

3 Resilienz von Zusammenarbeit und Scheitern von Initiativen

Die Resilienz der grenzüberschreitenden Beziehungen Breisachs wird am Beispiel des Umgangs mit Herausforderungen bzw. dem Scheitern ausgewählter grenzüberschreitender Projekte untersucht. Resilienz wird hier in einem weiteren Sinne als Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Beziehungen verstanden (siehe den Einleitungsbeitrag von Weber und Dittel in diesem Band). Andere Verständnisse von Resilienz beziehen diese auf Naturkatastrophen wie extreme Wetterereignisse (vgl. Europäisches Parlament 2022 zur Verwundbarkeit und Anfälligkeit von Grenzregionen; hierzu auch Ulrich in diesem Band), geopolitische Ereignisse (Prokkola 2019) oder als regionalökonomische Resilienz bei wirtschaftlichen Schocks (wie die globale Finanzkrise 2008, siehe Hippe/Bertram/Chilla 2024). Dabei verstehen Hippe, Bertram und Chilla (2024: 189) die Resilienz von Grenzregionen als einen konzeptionellen Rahmen, mit dem sich regionale Reaktionen auf externe Schocks analysieren lassen. Nach Hippe, Bertram und Chilla (2024) spielt grenzüberschreitende Governance eine zentrale Rolle dabei, mit externen Schocks umzugehen. Auch Prokkola (2019) stellt heraus, dass formelle Institutionen, informelle Netzwerke sowie Vertrauensbeziehungen zentrale Faktoren für die grenzregionale Resilienz sind.

Dieser Beitrag betrachtet nicht erfolgreiche Projekte, sondern untersucht bewusst den Umgang mit stagnierenden bzw. gescheiterten grenzüberschreitenden Projekten im Sinne von *Planning* bzw. *Project Failures*. Dabei kann zum einen auf die Debatte zu *Policy Failures* in der Politikwissenschaft zurückgegriffen werden. So definiert McConnell: „A policy fails, even if it is successful in some minimal respects, if it does not fundamentally achieve the goals that proponents set out to achieve, and opposition is great and/or support is virtually non-existent.“ (McConnell 2015: 230) Dabei kann eine Politik nicht nur beim Erreichen von gesetzten Zielen versagen. Howlett (2012) schlägt vor, genauer zu betrachten, in welcher Phase des politischen Prozesses eine Politik scheitert. So kann eine Politik bereits während des Agenda Settings oder der Politikformulierung erfolglos sein, wenn Ziele nicht erreichbar sind oder Konsequenzen und Alternativen nicht geprüft werden. Auch während der Implementierung können Politiken an mangelnden Ressourcen oder Steuerung scheitern (Howlett 2012: 546 f.). Dies entspricht zum anderen der praxisorientierten Perspektive auf den Misserfolg von Großprojekten, im Sinne von Peter Halls ‚Great Planning Disasters‘ (1980).

Für die Analyse von gescheiterten Initiativen bzw. stagnierenden Projekten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bedeutet dies nun, einzelne Phasen der Formulierung, Entscheidung und Umsetzung von Infrastruktur- oder Entwicklungsprojekten genauer zu betrachten. Ziel der folgenden empirischen Fallstudien von grenzüberschreitenden Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur und der Entwicklung

eines Gewerbeparks ist es also, den Umgang mit gescheiterten grenzüberschreitenden Projekten in der Grenzstadt Breisach und somit die Krisenfestigkeit der Zusammenarbeit herauszuarbeiten.

4 Ausbau der grenzüberschreitenden Bahnstrecke Freiburg–Breisach–Colmar

Die Grenzstadt Breisach liegt im Rheintal zwischen Freiburg im Breisgau und Colmar und ist somit Halte- bzw. Durchgangspunkt für grenzüberschreitende Verkehrsverbindungen in Ost-West-Richtung. Die Rheinbrücke zwischen Breisach und Neuf-Brisach bildet eine Querung zwischen Deutschland und Frankreich, und gilt als Flaschenhals für den lokalen Grenzverkehr. Die heutige Autobrücke wurde 1962 anstelle der 1878 eröffneten Eisenbahnbrücke gebaut, die während des Zweiten Weltkriegs zerstört wurde (Linck 2018: 2). Die Brücke ist dabei vornehmlich auf den Autoverkehr ausgelegt, mit schmalen Gehwegen für Fuß- und Radverkehr.

Die Förderung von weiteren grenzüberwindenden Verkehrsanbindungen ist ein zentrales Thema der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Im Rahmen der durch die Europäische Union geförderten Trans-Europäischen Netze (TENT) erfolgt im Oberrheintal vor allem der Ausbau der zentralen Nord-Süd-Schienenverkehrsverbindung. Die Verbesserung der Verbindungen über den Rhein in Ost-West-Richtung wurde wiederholt als Desiderat von grenzüberschreitenden Gremien formuliert. Während die Schienen- und Zugverbindung zwischen Freiburg und Breisach mit der Breisgau-SBahn in den letzten Jahren erheblich ausgebaut wurde, sind Breisach und Colmar durch eine Buslinie (ehemals Euregio Bus 1076, vgl. Oberrheinkonferenz Arbeitsgruppe Mobilität 2015) angebunden, mit einer Taktung wochentags alle ein bis zwei Stunden (VCD 2023).

Seit einiger Zeit zeichnet sich indes ein Interesse an einer grenzüberschreitenden Schienen- und Zugverbindung zwischen Breisach, den französischen Nachbargemeinden und der Stadt Colmar ab (siehe Tabelle 1 mit einem Überblick über zentrale Ereignisse und Studien). Bereits 1998 wurde eine Potenzialstudie basierend auf einer Befragung durchgeführt. 2002–2004 untersuchte eine Interreg-finanzierte Vorstudie die Machbarkeit der Reaktivierung der Bahnstrecke Colmar–Freiburg. Sie kam jedoch zu dem Schluss, dass die Strecke aufgrund der Kosten nicht kurzfristig reaktiviert werden kann. 2012 gründete sich der Verein TransRhinRail mit dem Ziel, eine durchgängige Bahnverbindung zwischen Breisach und Colmar herzustellen. Der Verein argumentierte auf Grundlage von früheren Studien zusammen mit der Stadt Breisach und dem Gemeindeverband *Pays de Brisach*, dass bereits ein Minimum von 1.500 Fahrgästen pro Tag ausreichen würde, um eine grenzüberschreitende Bahn rentabel zu betreiben (TransRhinRail 2015). Darüber hinaus weist der Verein darauf hin, dass eine grenzüberschreitende Zugverbindung Vorteile für die lokale Bevölkerung und den Tourismus mit sich bringen würde (Linck 2018: 5). Die Reaktivierung der Bahnstrecke Breisach–Colmar könnte demnach den Autoverkehr reduzieren und die einzige Brücke für den Straßenverkehr entlasten.

Die Forderung nach einem Verbindungsausbau steht daneben im Einklang mit den Zielen des Aachener Vertrags (2019) zwischen der deutschen und französischen Regierung. Darin wird in Artikel 16 das Ziel formuliert, grenzüberschreitende Mobilität zu erleichtern, unter anderem durch den Ausbau von Eisenbahnverbindungen. Die Bahnverbindung Colmar–Freiburg ist eines der prioritären Vorhaben und wird im Arbeitsprogramm des durch den Aachener Vertrags eingesetzten Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) genannt (vgl. France Diplomatie 2022).

Daneben führt eine Studie der Kommission der Europäischen Union zu „nicht operativen kleinen grenzüberschreitenden Bahnverbindungen“ die Verbindung Freiburg–Colmar als eines der „potenziell vorteilhaftesten Projekte“ auf (Europäische Kommission 2018: Anhang 8). Die Studie zu den sogenannten *missing links* unterstreicht, dass in vielen Fällen die Schieneninfrastruktur vorhanden ist, jedoch Angebote zur Beförderung von Fahrgästen fehlten. Im Fall der Bahnstrecke Freiburg–Colmar sind Teilabschnitte der Schieneninfrastruktur, die für eine grenzüberschreitende Bahnlinie auf französischer Seite benötigt würden, noch vorhanden, da sie für den Frachtverkehr vom Rheinhafen genutzt werden.

Eine umfassende multimodale Mobilitätsuntersuchung wurde sodann im Rahmen des Interreg-V-Programms Oberrhein „im Zusammenhang mit der Schaffung einer Schienenverbindung zwischen Colmar und Freiburg“ (Kienzler et al. 2019) durchgeführt. Ausgangspunkt für die Studie sind 22.000 vor allem Einkaufs- und Freizeitfahrten zwischen Vogelgrun und Breisach als grenzüberschreitender Verkehr sowie 44.000 Überlandfahrten als französischer Binnenverkehr (Kienzler et al. 2019: 5). Insgesamt prognostiziert die Studie eher stagnierende Entwicklungen im grenzüberschreitenden Verkehr (ebd. 6), wobei durch die Entwicklung neuer Gewerbegebiete wie EcoRhena (siehe Abschnitt 5) ein Potenzial für weitere Beschäftigungsfahrten angenommen wird. Gleichzeitig nennt die Machbarkeitsstudie vor allem die Verkehrsverlagerung vom privaten PKW auf den Schienenverkehr als eine zentrale Herausforderung. Während die frühere Buslinie 1076 als wenig wettbewerbsfähig bewertet wird, weist die Studie darauf hin, dass auf französischer Seite ein „Metropolangebot“ (engl. *Bus Rapid Transit*, BRT bzw. franz. *bus à haut niveau de service*, BHNS) mit verkürzten Fahrzeiten und kürzerer Taktung zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Busverbindung eingerichtet werden soll.

Daneben stellt die Studie vor allem verschiedene Optionen und Szenarien für den grenzüberschreitenden Schienenverkehr vor, was Streckenführung, Elektrifizierung und Nutzung durch Personen- und Güterverkehr anbelangt. Insgesamt geht die Studie von einem Fahrgastpotenzial von 3.490 bis 5.880 Reisenden pro Tag aus, zu zwei Drittel aus Binnenfahrten in Frankreich gespeist. Abschließend schätzt die Studie die Baukosten (Stand 2018) auf 235–275 Millionen Euro, je nach Variante (Elektrifizierung, Wasserstoffantrieb, Tram) und ordnet den Investitionsaufwand als „relativ hoch“ ein (Kienzler et al. 2019: 27).

2020 erfolgte dann die Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung durch das Land Baden-Württemberg (Verkehrsminister Winfried Hermann), die Bundesrepublik Deutschland (Leiter der Abteilung Eisenbahnen im Bundesverkehrsministerium,

Hugo Gratza), den französischen Staat (Präfektin der *Région Grand Est*, Josiane Chevalier), die Region Grand Est (Präsident des *Conseil Régional*, Jean Rottner) und das Departement Haut-Rhin (Präsidentin des *Conseil Départemental*, Brigitte Klinkert).

1878	Eröffnung der Bahnlinie Colmar–Freiburg
1945	Zerstörung der Rheinbrücke und Stilllegung des Abschnitts Vogelsheim–Breisach
1998	Potenzialstudie
2004	Vorstudie
2012	Gründung des Vereins TransRhinRail
22.01.2019	Unterzeichnung des Aachener Vertrags: Nennung der Eisenbahnstrecke Freiburg–Colmar als Vorrang-Vorhaben
05.03.2019	Vorstellung der Untersuchung zur multimodalen Mobilität ‚Schienenverbindung zwischen Colmar und Freiburg‘ (Machbarkeitsstudie)
16.10.2019	Entscheidung zur Fortführung des Projekts im Deutsch-Französischen Ministerrat
01.07.2020	Unterzeichnung der Finanzierungsvereinbarung für weitere Vorstudien durch die Schienennetzbetreiber
2021	EU-Interreg-Förderung Projekt ‚Coradia Polyvalent‘ Entwicklung eines D-F-Zuges (<i>Région Grand Est</i> , BW, RLP)
2020–2023	Vorstudien durch SNCF Réseau und DB Netz AG (Leistungsphase 1 und teilw. Leistungsphase 2)
27.02.2023	Vorstellung der Vorstudie im Lenkungsausschuss in Straßburg

Tabelle 1: Reaktivierung der grenzüberschreitenden Schienenverkehrsverbindung Breisach–Colmar als politischer Prozess / Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf www.baden-wuerttemberg.de, www.interreg-oberrhein.eu, www.freiburg-colmar-bahn.eu

2022 zeichneten sich Uneinigkeiten der beteiligten Akteure zur Finanzierung des Infrastrukturvorhabens ab. Während die französische Seite und die baden-württembergische Landesregierung eine Förderung im TENT-Programm der Europäischen Union beantragten, lehnte die deutsche Bundesregierung eine TENT-Förderung mit Blick auf die höheren technischen Anforderungen an die Strecke ab und verwies auf eine Förderung gemäß dem Gemeinde-Verkehrs-Finanzierungs-Gesetz (GVFG) (vgl. Schmider 2022). Entsprechend beantragte die Bundesregierung für die Strecke keine gemeinsame TENT-Förderung innerhalb der Frist (Ammann 2022). Trotz der unklaren Finanzierung wurden 2023 im Lenkungsausschuss die Ergebnisse der Vorstudie durch die Netzbetreiber SNCF Réseau und DB Netz AG (Leistungsphase 1 und teilw. Leistungsphase 2) vorgestellt. Zwar gilt das Projekt offiziell nicht als gescheitert, jedoch verschiebt sich die Inbetriebnahme – in der Machbarkeitsstudie (2019) für 2027/28 vorgesehen – gemäß der Studie der Netzbetreiber (2023) auf 2036/37.

Aus Breisachs Perspektive stellt die grenzüberschreitende Bahnlinie ein strategisches Projekt dar, das die Anbindung der Grenzstadt erheblich aufwerten würde. Unklar ist dabei jedoch, welche Auswirkungen die Reaktivierung und der Neubau von einer weiteren Querung über den Rhein und Rheinseitenkanal auf die Verkehrsplanung sowie städtebauliche Entwicklung im Stadtgebiet selbst hätte. Je nach Streckenführung würde der Bau der Eisenbahnbrücke eine Verlegung des Ortseingangs sowie des Zugangs zur Innenstadt für den Auto-, Fuß- und Fahrradverkehr mit sich bringen (vgl. Sattelberger 2023).

Insgesamt stehen der Reaktivierung der Bahnstrecke Colmar–Breisach also verschiedene Herausforderungen gegenüber, die typisch für grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte sind. So zeigt sich zunächst die Schwierigkeit, eine Einigung aller Akteure auf eine gemeinsame Lösung herbeizuführen. Selbst mittelfristige Alternativen, wie das von den französischen Partnern favorisierte und geplante Schnellbus-system, wurden bislang nicht in Betrieb genommen. Weitere Herausforderungen liegen in der technischen und planerischen Abstimmung des infrastrukturellen Großprojektes selbst, wobei unterschiedliche Verwaltungs- und Planungskulturen sowie technische Anforderungen (Spurweite, Elektrifizierung, Steigung etc.) in Einklang gebracht werden müssen. Schließlich liegen weitere Herausforderungen in der Finanzierung innerhalb der unterschiedlichen zentralistischen bzw. föderalistischen Entscheidungsstrukturen.

Begünstigende Faktoren sind dahingegen das langfristige Engagement bzw. der politische Wille von lokalen und regionalen Entscheidungsträgern, das Vorhaben langfristig – im Sinne eines symbolischen Projektes und trotz unklarer Wirtschaftlichkeit – voranzutreiben. Besonders zuträglich ist dabei die Ko-Finanzierung verschiedener Vor- und Machbarkeitsstudien durch das europäische Interreg-Programm.

Schließlich lässt sich die Reaktivierung der Bahnstrecke Colmar–Breisach unter dem Aspekt der Resilienz betrachten. Während seit dem ersten Interreg-Projekt, das die damals noch negativ bewertete Potenzialstudie finanzierte (1996–1998), bald drei Jahrzehnte vergangen sind, halten lokale und regionale Akteure weiterhin am Vorhaben fest. Durch das politische und zivilgesellschaftliche Durchhaltevermögen sind somit weitere Szenarios entwickelt worden, die die tatsächliche Umsetzung einer schienengebundenen, grenzüberschreitenden Personenbeförderung auf der Strecke Breisach–Colmar weiterhin im Bereich des Möglichen halten. Nichtsdestotrotz bleibt abzuwarten, inwiefern dieses grenzüberschreitende Infrastrukturprojekt mit Blick auf die bereits als hoch geschätzten und weiterhin zunehmenden Kosten im nächsten Jahrzehnt umgesetzt werden wird.

5 Scheitern des deutsch-französischen Gewerbeparks in Fessenheim

Ein weiteres prominentes Projekt im Umland der Grenzstadt Breisach befasst sich mit der Umnutzung des ehemaligen französischen Kernkraftwerkes Fessenheim. 2012 kündigte der damalige französische Präsident François Hollande an, das Kernkraft-

werk Fessenheim bis 2016 zu schließen. Die Schließung erfolgte dann am 30.06.2020⁵. Die Gemeinde Fessenheim liegt südlich von Breisach am Rhein und ist Teil des Gemeindeverbandes *Alsace Rhin Brisach*. Aufgrund seiner Lage an der französisch-deutschen Grenze wurde die Umnutzung der Anlage auch im grenzüberschreitenden Kontext diskutiert.

2018 wurde zur Steuerung der Konversion des Geländes ein Lenkungsausschuss (*Comité de Pilotage*, COPIL) eingesetzt, wobei auch deutsche Gebietskörperschaften in den Arbeitsgruppen beteiligt waren. Da die Schließung des Kraftwerks als Arbeitgeber erhebliche Auswirkungen auf die Region hat, suchte der ab 2018 von der französischen Regierung für den Post-Fessenheim-Prozess beauftragte Staatssekretär, Sebastien Lecornu, nach Konzepten, mit denen sich in einem „projet de territoire pour l’avenir de Fessenheim“ (Zukunftsprozess Fessenheim) Entwicklungsperspektiven für die Region entwickeln ließen (Préfecture Haut-Rhin 2021, Schüle 2020). Der Zukunftsprozess Fessenheim ist daneben im Aachener Vertrag (2019) verankert und seine Ziele sind in der Vogelsheimer Erklärung zusammengefasst (vgl. Schüle 2020: 392). Der Zukunftsprozess sieht verschiedene Infrastrukturmaßnahmen zur Förderung der regionalen Entwicklung vor, unter anderem die Instandsetzung der Schienenverbindung Colmar-Vogelsheim, die Reaktivierung der grenzüberschreitenden Schienenverbindung Colmar-Freiburg sowie eine Schnellbuslinie zwischen Colmar und Breisach (Préfecture Haut-Rhin 2021, siehe Abschnitt 4 zur Bahnverbindung Colmar-Breisach).

Zentral ist daneben die Frage, wie das Gelände des Kernkraftwerks selbst und die angrenzenden Flächen nachgenutzt werden. Die EUCOR-Machbarkeitsstudie (2021–2022) entwickelte dazu innovative Investitionsperspektiven, die den im Zukunftsprozess genannten Zielen Nachhaltigkeit und Klimaneutralität entsprechen (Koch 2022), indem sie eine Innovationsregion Fessenheim auf Grundlage einer Transition der Energiewirtschaft vorschlägt. Zwischenzeitlich kursierte die Idee einer grenzüberschreitenden Sonderwirtschaftszone mit Ausnahmen vom Arbeits- und Steuerrecht. Daraus entwickelte sich das Konzept eines deutsch-französischen Wirtschafts- und Innovationsparks – inspiriert durch den Gewerbepark Breisgau in Bremgarten (vgl. Schüle 2020: 392). 2021 wurde dann die grenzüberschreitende, gemischtwirtschaftliche Gesellschaft (*Société d’économie mixte*, SEM) NovaRhena zur Entwicklung des als EcoRhena bezeichneten Geländes nördlich des Kernkraftwerkes als grenzüberschreitender Gewerbe- und Innovationspark (Préfecture Haut-Rhin 2021) mit einem Startkapital von einer Million Euro gegründet. Diese Gesellschaft bestand mindestens zu 51 % aus Gebietskörperschaften als Aktionären. Während ursprünglich eine 230 ha große Fläche zur Entwicklung vorgesehen war, wurde diese im Laufe des Prozesses zunächst auf 100 ha eingegrenzt (Stadt Freiburg 2019). Im Oktober 2023 wurde der Zweckverband jedoch aufgelöst, da nach der Umweltprüfung die verfügbare Fläche von 55 ha (Stand 2020) für eine wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr ausreichte. Neben dem ehemaligen Kernkraftwerk plant die *Electricité de France* (EdF) als Betreiberin des ehemaligen Kernkraftwerkes weiterhin, ein sogenanntes *Technocentre* zur Aufbereitung radioaktiven Abfalls aufzubauen – ein Vorhaben, das bei Umweltverbänden und Anrainergemeinden umstritten ist.

5 Siehe Erné-Heintz/Bour (2021) für eine umfassende Analyse des Rekonversionsvorhabens 2018–2021 als territoriales Projekt sowie Schüle (2020) für eine Darstellung des Zukunftsprozesses Fessenheim aus Perspektive des Regierungspräsidiums Freiburg.

Aus grenzüberschreitender Sicht ist eine deutsch-französische Nachnutzung von Fessenheim, die das Potenzial für ein „Leuchtturmprojekt mit europäischer Ausstrahlung“ (Schüle 2020: 392) hatte, zunächst gescheitert. Insgesamt zeigen sich in den grenzüberschreitenden Projekten, die sich mit der Nachnutzung Fessenheims befassen, verschiedene Herausforderungen und begünstigende Faktoren. Zunächst waren im Zukunftsprozess Fessenheim unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Alternativen in der Diskussion, wie beispielsweise die Nachnutzung des Kernkraftwerkes als Aufbereitungsanlage oder die Entwicklung eines deutsch-französischen Innovationsparks mit Schwerpunkt auf erneuerbare Energien. In diesen unterschiedlichen Lösungsvorschlägen zeigen sich Interessenkonflikte, deren Bruchlinien nicht nur zwischen französischen und deutschen Akteuren, sondern auch quer dazu liegen. Begünstigende Faktoren für die grenzüberschreitende Dimension des Zukunftsprozesses waren hingegen, dass Vertreter von deutschen Gebietskörperschaften, wie des Landes Baden-Württembergs, des Landratsamts Breisgau-Hochschwarzwald und den angrenzenden Städten wie Breisach, bereits früh in den Abstimmungs- und Planungsprozess eingebunden wurden.

6 Diskussion und Schluss

Insgesamt zeigt sich in der Betrachtung der beiden grenzüberschreitenden Kooperationsvorhaben im Grenzraum der Stadt Breisach, dass es sich durchaus lohnt, stagnierende bzw. gescheiterte Projekte genauer zu betrachten, um Schlussfolgerungen für die Resilienz der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu ziehen. Vergleicht man die beiden Vorhaben, so werden zunächst Gemeinsamkeiten deutlich. Bei den beiden untersuchten Projekten handelt es sich um staatszentrierte, politisch gesteuerte Initiativen, Grenzüräume über Infrastrukturen bzw. Entwicklungsmaßnahmen als gemeinsame (funktionale) Region zu entwickeln. Nach Nugent (2012: 565) können diese als „imaginative“ Interventionen eingeordnet werden, die den produktiven Austausch zwischen Grenzraumbewohner:innen durch Investitionen steigern möchten.

Bei einer Betrachtung der Unterschiede zwischen den gescheiterten grenzüberschreitenden Projekten zeigt sich, dass die Vorhaben in unterschiedlichen Phasen des Prozessverlaufes stagnieren: Während im Fall der Bahnlinie eine gemeinsame Zielsetzung – Verbesserung der grenzquerenden Personenbeförderung – im weitesten Sinne vorliegt, stagniert das Projekt aufgrund der fehlenden (Ko)Finanzierung. Gleichzeitig steht die grenzüberschreitende Bahnlinie als Lösung in Konkurrenz zu einer Schnellbus-Alternative, die von einigen Akteuren als weniger aufwendig favorisiert wird. Im Fall des Zukunftsprozesses Fessenheim wiederum scheiterte ein grenzüberschreitendes Gewerbegebiet an der Wirtschaftlichkeit bzw. an der zu kleinen Größe der verfügbaren Fläche. Auch hier können sich also grenzüberschreitende Vorhaben nicht durchsetzen, da diese im Vergleich zu nationalen Lösungen entweder aufwendiger oder kostspieliger sind.

Durch die bewusste Betrachtung von gescheiterten bzw. stagnierenden grenzüberschreitenden Projekten können Schlussfolgerungen für Lernprozesse zum Umgang mit *Policy Failures* und damit für grenzüberschreitende Resilienz gezogen werden. Obwohl beide grenzüberschreitenden Projekte vorerst gescheitert sind, ist bei den

beteiligten Expert:innen eine gewisse Resilienz mit Blick auf die alltägliche Zusammenarbeit zu ‚gewöhnlichen‘ Themen festzustellen. So bleibt die institutionelle Kooperation in grenzüberschreitenden Gremien kontinuierlich bestehen. Ergänzend dazu werden andere Themen wie grenzüberschreitende Fahrradwege im Rahmen eines rheinüberschreitenden Fahrradtages (09.07.2023) oder eine engere Zusammenarbeit zwischen Breisach und Neuf-Breisach im touristischen Marketing als Doppelstadt weiterentwickelt. Insgesamt zeigen die Ausführungen, dass gerade Klein- und Mittelstädte mit Grenzlage durch kontinuierliche und konkrete Zusammenarbeit einen wichtigen Beitrag für die grenzüberschreitende Raumentwicklung leisten können. Denn trotz des Misserfolgs einzelner Projekte steht die kleine Grenzstadt Breisach nicht als ein „Monument des Scheiterns“ (Nugent 2012: 570), sondern veranschaulicht in ihrer alltäglichen Verflechtung vielmehr die Vorteile der resilienten grenzüberschreitenden Integration.

Literatur

- Ammann, S. (2022): Nato-Gelder für die Reaktivierung der Bahnstrecke Freiburg-Breisach-Colmar? In: Badische Zeitung, 20.09.2022.
- Buursink, J. (2001): The binational reality of border-crossing cities. In: *GeoJournal* 54 (1), 7-19.
- Erné-Heintz, V.; Bour, V. (2021): Mise à l'épreuve d'un projet de reconversion d'un territoire après la fermeture d'une centrale nucléaire: une illustration avec Fessenheim (France). In: *VertigoO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [online], Hors-série 35. DOI:10.4000/vertigo.32974
- ESPON (Hrsg.): Universität Luxemburg (2010): Metroborder. Cross-border Polycentric Metropolitan Regions. Targeted Analysis 2013/2/3. Final Report. Luxemburg.
- Europäische Kommission, Generaldirektion für Regionale und Städtische Politik (2018): Comprehensive analysis of the existing cross-border rail transport connections and missing links on the internal EU borders. Final report. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/studies/cb_rail_connections_en.pdf (04.03.2024).
- Europäisches Parlament (2022): Grenzregionen in der EU: Reallabore der europäischen Integration. INI 2021/2202. P9_TA(2022)0327. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0327_DE.html (07.03.2024).
- France Diplomatie (2022): Le Traité d'Aix-la-Chapelle sur la coopération et l'intégration franco-allemandes. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/allemande/relation-bilaterales/le-traite-d-aix-la-chapelle-sur-la-cooperation-et-l-integration-franco/> (04.03.2024).
- Fricke, C. (2015): Spatial Governance across Borders Revisited. Organizational Forms and Spatial Planning in Metropolitan Cross-border Regions. In: *European Planning Studies* 23 (5), 849-870. DOI:10.1080/09654313.2014.887661
- Fricke, C. (2017): Metropolitan Regions as a Changing Policy Concept in a Comparative Perspective. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75 (3), 291-305. DOI:10.1007/s13147-016-0450-3
- Fricke, C. (i. E.): Vom Labor ins Feld – ‚gewöhnliche‘ Grenzstädte in Europa als Archetypen. In: Braun, D.; Connor, U.; Höfer, K. (Hrsg.): *Grenzregionen als Laboratorien der Europaforschung*. Baden-Baden. = Saarbrücker Beiträge zur Europaforschung.
- Gasparini, A. (2008): Do European Border Towns Hold the Key to Cultural Integration, Incubation? In: *American Sociological Association Footnotes* 2008 (Dec), 7.
- Hall, P. (1980): *Great Planning Disasters*. Berkeley, Los Angeles.
- Hartz, A. (2018): Das Konzept der Metropolitanen Grenzregionen: Entwicklung, Strategien und Neuausrichtung. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 88-114. = Arbeitsberichte der ARL 20.
- Hartz, A.; Caesar, B. (2018): Die Großregion und die Oberrheinregion im Kurzporträt. In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): *Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Hannover, 41-55. = Arbeitsberichte der ARL 20.

- Harrison, J.; Growe, A. (2014): From Places to Flows? Planning for the new ‚Regional World‘ in Germany. In: EURS 21 (1), 21-41.
- Hippe, S.; Betram, D.; Chilla, T. (2024): Convergence and resilience in border regions. In: *European Planning Studies* 32 (1), 186-207.
DOI: 10.1080/09654313.2023.2170214
- Howlett, M. (2012): The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. In: *International Political Science Review* 33 (4), 539-555.
- Janczak, J. (2017): Town Twinning in Europe. Understanding Manifestations and Strategies. In: *Journal of Borderland Studies* 32 (4), 477-495.
- Janczak, J. (2018): Integration De-scaled. Symbolic Manifestations of Cross-border and European Integration in Border Twin Towns. In: *Journal of Borderland Studies* 33 (3), 393-413.
- Koch, B. (Hrsg.) (2022): Zusammenfassender Bericht. Machbarkeitsstudie Innovationsregion Fessenheim 2021-2022. EUCOR. Unter Mitarbeit von Vetter, M; et al.
<https://www.eucor.uni.org/files/news/2022/09/de-fessenheim-executivesummary.pdf> (06.03.2024).
- Leber, N.; Kunzmann, K. R. (2006): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. In: *disP Planning Review* 66 (3), 58-70.
DOI:10.1080/02513625.2006.10556963
- Linck, H. (2018): Die Freiburg-Colmar-Bahn. Eine wichtige Verbindung mit einer wechselvollen Geschichte. In: *Badische Heimat* 2018 (2), 1-6.
- McConnell, A. (2015): What is policy failure? A primer to help navigate the maze. In: *Public Policy and Administration* 30 (3-4), 221-242.
- Nagelschmidt, M. (2005): Das oberrheinische Mehrebenensystem: Institutionelle Bedingungen und funktionale Herausforderungen grenzübergreifender Zusammenarbeit in Europa. Basel. = Schriften Der Regio Basiliensis 20.
- Nienaber, B.; Wille, C. (2020): Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. In: *European Planning Studies* 28 (1), 1-7.
- Nugent, P. (2012): Border Towns and Cities in Comparative Perspective. In: Wilson, T. M.; Donnan, H. (Hrsg.): *A Companion to Border Studies*. 557-572.
- Oberrheinkonferenz, Arbeitsgruppe Mobilität (2015): Vorrangige grenzüberschreitende Verkehrsprojekte am Oberrhein im Hinblick auf das Operationelle Programm INTERREG V Oberrhein, Prioritätsachse B, Investitionspriorität 7 (Verkehr). Sitzung des ORK-Präsidiums am 13.03.2015. Baden-Baden.
<https://www.oberrheinkonferenz.org/de/verkehr/downloads.html> (04.03.2024).
- Préfecture Haut-Rhin (2021): Raum Fessenheim. Rückblick über zwei Jahre Zukunftsmaßnahmen.
https://www.haut-rhin.gouv.fr/index.php/contenu/telechargement/38621/235771/file/Document%20Compleet_fessenheim_ALLEMAND.pdf (07.03.2024).
- Kienzler, H.-P.; Labinsky, A.; Straßburg, S.; Touhtouh, T.; Ferry, J.; Leclerc, R.; Lelandais, J. (2019): Schienenverbindung zwischen Colmar und Freiburg. Untersuchung zur multimodalen Mobilität. Zusammenfassung der Untersuchung und Vergleich der Szenarien. Durchgeführt durch Prognos und Setec; im Auftrag der Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Grand Est, des Landes Baden-Württemberg, der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union.
<https://www.prognos.com/de/projekt/schienenverbindung-zwischen-colmar-und-freiburg> (07.11.2024).
- Prokkola, E.-K. (2019): Border-regional resilience in EU internal and external border areas in Finland. In: *European Planning Studies* 27 (8), 1587-1606.
- Reitel, B. (2007): Les agglomérations transfrontalières : des systèmes urbains en voie d'intégration?: les espaces urbains de la „frontière“ du territoire français. In: *Geographica Helvetica* 62 (1), 5-15.
- Sattelberger, D. (2023): Verlängerung der Breisacher Bahn nach Colmar würde drei Brücken benötigen. In: *Badische Zeitung*, 11.03.2023
- Schmider, F. (2022): Bahnverbindung Freiburg-Colmar wird zum Streitfall zwischen Bund und Land. In: *Badische Zeitung*, 01.04.2022.
- Schüle, K. (2020): Zukunftsprozess Fessenheim. Großes Zukunftspotential im Herzen Europa. In: *Badische Heimat* 2020 (2/3), 388-394.
- Schultz, H. (2021): Twin Towns on the Border as Laboratories of European integration. In: *Futuribili – Rivista di studi sul futuro e di previsione sociale XXVI* (1/2), 195-212.
DOI: 10.13137/1971-0720/34413
- Sohn, C. (2017): Cartography of a Blind Spot: An Exploratory Analysis of European Border Cities. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 108 (4), 512-518.

- Sohn, C.; Reitel, B.; Walther, O. (2009): Cross-border metropolitan integration in Europe (Luxembourg, Basel and Geneva). IRISS Working Paper 2009 (2).
<https://ideas.repec.org/p/irs/iriswp/2009-02.html> (07.03.2024)
- Spellerberg, A.; Schönwald, A.; Engelhardt, K.; Weber, F. (2018): Leben in der Grenzregion – „Wo kämen wir denn da hin?“ In: Pallagst, K.; Hartz, A.; Caesar, B. (Hrsg.): Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir Frontière. Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Hannover, 141-167. = Arbeitsberichte der ARL 20.
- Stadt Freiburg (2019): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Stadt Freiburg. Tagesordnungspunkt 4 der 14. Sitzung des Gemeinderates am 12.11.2019. = Drucksache G-19/158.
- TransRhinRail (2015): Mitglieder-Rundbrief No 6. TransRhinRaum Colmar Freiburg. Verein für die Wiederherstellung der Bahnlinie Colmar-Freiburg.
<https://www.freiburg-colmar-bahn.eu/wp-content/uploads/2015/12/Rundbrief-6-2015.pdf> (04.03.2024).
- VCD (2023): Fahrplan 30. Freiburg – Breisach – Neuf-Brisach – Colmar und zurück (Gesamtverkehr) Verkehrskette: Zug S1 (Rtg. Breisach) – Bus R26 bzw. 68R026 (ehem. 1076) (Rtg. Colmar) gültig ab 10.12.2023.
https://vcd-freizeitfahrplan.eu/images/fahrplaene/Fahrplan_30_Freiburg-Breisach-Colmar.pdf (04.03.2024).

Autorin

*Carola Fricke (*1985) ist seit Mai 2023 Juniorprofessorin für Humangeographie mit europäischem Schwerpunkt an der Universität des Saarlandes und Mitglied des Clusters für Europaforschung (CEUS). Ihre Promotion am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin untersuchte die Europäisierung von Metropolenpolitik und ist unter „European Dimension of Metropolitan Policies. Policy Learning and Reframing of Metropolitan Regions“ (2020) veröffentlicht. In ihrem laufenden Habilitationsvorhaben befasst sich Carola Fricke mit den Geographien von Wohnungspolitiken in europäischen Städten.*

KURZFASSUNG / ABSTRACT

Beyond borders

Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen hinweg konnte sich in Europa angesichts des EU-Integrationsprozesses seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer stärker etablieren und institutionalisieren, einhergehend mit EU-Förderpolitiken und angepassten Instrumentarien. Der Blick in die Zukunft erschien vor diesem Hintergrund vielfach in Richtung einer sich vertiefenden Zusammenarbeit orientiert zu sein. Die Covid-19-Pandemie führte allerdings wie in einem Reallabor vor Augen, wie fragil grenzüberschreitende Regionen – eingebunden in die europäische multi-level governance – sein können. Dieser Band der „Arbeitsberichte der ARL“ blickt auf Schritte hin zu europäischen Verflechtungsräumen und ordnet in diesem Lichte die Ausbreitung des Coronavirus als Krisenhaftigkeit und Zäsur ein. In einer Einleitung und zwölf Beiträgen werden mit politisch-administrativer Schwerpunktsetzung konzeptuelle Reflexionen zu Krisen und Resilienz und empirische Fallbeispiele aus verschiedenen Grenzregionen Deutschlands vorgestellt. Zudem wird die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Kooperation mit spezifischen thematischen Zuschnitten – etwa mit Bezug auf grenzüberschreitende Arbeitsmärkte, Raumbewachung und Infrastrukturen – ausgeleuchtet.

Schlüsselwörter

Konversionsflächen – Nachnutzung – Ostdeutschland – Liegenschaften – Raumentwicklung

Beyond borders

Abstract

The Conversion and revitalization of areas that have been abandoned by the army is one of the main challenges of spatial development. This is particularly relevant for eastern Germany. Since reunification, many of these areas have been transferred to a reuse and has been sold. In the general public's view, the impression has become entrenched that the issue of conversion is almost at an end. However, the authors of this report emphasize that the conversion of former military sites is an immensely difficult, time-intensive, and highly problematic process. These areas are ultimately so-called “tasks of the century” (“Jahrhundertaufgaben”) that require a generation-spanning debate about the goals, assumptions and limits of spatial development.

The authors address the problem of the tasks of the century by developing solutions based on concrete examples and successful processes, also in connection with the energy transition. In addition to current conversion strategies, aspects of valorisation, circular land management and after-use options will be addressed, as well as legal and governance issues, because: Conversion is a cross-sectional task. The contributions are based on extensive practical experience and on conceptual reflections of the authors.

Keywords

Conversion areas – Re-use of land – Eastern Germany – Land properties – Spatial development

Zusammenarbeit über nationalstaatliche Grenzen hinweg konnte sich in Europa angesichts des EU-Integrationsprozesses seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer stärker etablieren und institutionalisieren, einhergehend mit EU-Förderpolitiken und angepassten Instrumentarien. Der Blick in die Zukunft erschien vor diesem Hintergrund vielfach in Richtung einer sich vertiefenden Zusammenarbeit orientiert zu sein. Die Covid-19-Pandemie führte allerdings wie in einem Reallabor vor Augen, wie fragil grenzüberschreitende Regionen – eingebunden in die europäische *multi-level governance* – sein können. Dieser Band der „Arbeitsberichte der ARL“ blickt auf Schritte hin zu europäischen Verflechtungsräumen und ordnet in diesem Lichte die Ausbreitung des Coronavirus als Krisenhaftigkeit und Zäsur ein. In einer Einleitung und zwölf Beiträgen werden mit politisch-administrativer Schwerpunktsetzung konzeptuelle Reflexionen zu Krisen und Resilienz und empirische Fallbeispiele aus verschiedenen Grenzregionen Deutschlands vorgestellt. Zudem wird die Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Kooperation mit spezifischen thematischen Zuschnitten – etwa mit Bezug auf grenzüberschreitende Arbeitsmärkte, Raumbesichtigung und Infrastrukturen – ausgeleuchtet.



ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
arl@arl-net.de · www.arl-net.de · www.arl-international.com
eISBN 978-3-88838-445-5 · ISBN 978-3-88838-446-2

