

Göbel, Ralf

Book Part

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

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Göbel, Ralf (2025) : Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Kommunikation: Erfahrungsbericht zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Covid-19-Pandemie aus Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI), In: Weber, Florian Dittel, Julia (Ed.): Beyond borders: Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume, ISBN 978-3-88838-445-5, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 37-48,
<https://doi.org/10.60683/78c3-0352>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325346>

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/>

Ralf Göbel:

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

<https://doi.org/10.60683/78c3-0352>

In:

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

Beyond borders – Zur Krisenfestigkeit grenzüberschreitender Verflechtungsräume.

Hannover, 37-48. = Arbeitsberichte der ARL 38.

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



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

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.