

6. Regionale und kommunale Kooperation in Europa

Das Ende des Traums vom grenzenlosen Europa? Die Wiederkehr der Grenzzäune und Absperrungen an den Binnengrenzen der EU in der Corona-Pandemie

Michael Gerner*

1 Verstörende Bilder aus einer anderen Epoche und gefährdete Errungenschaften der europäischen Integration

Das „grenzenlose Europa“ war nach Jahrzehnten des Schengener Vertrags und Binnenmarkts in weiten Teilen Europas zu einer Selbstverständlichkeit, für die Bewohner der Grenzräume zur alltäglichen Routine und für Europapolitiker zu einer vielgepriesenen Errungenschaft geworden. Ab 16. März 2020, 8 Uhr mitteleuropäische Zeit, war es damit an den meisten deutschen Außengrenzen vorbei: Durch die dramatische Zuspitzung der Corona Pandemie wurden an allen deutschen Grenzräumen mit Ausnahme zu den Niederlanden¹ über Nacht wieder verschärfte Grenzkontrollen eingeführt;² zur „besseren Kanalisierung“ der grenzüberschreitenden Bewegungen wurden eine Vielzahl kleinerer Grenzübergänge geschlossen und die Freizügigkeit über die Grenzen hinweg erheblich eingeschränkt und auf die Fälle von „triftigen Gründen“ begrenzt.³ Touristische Aufenthalte oder zum Zwecke von Einkäufen (auch Abholungen) in Deutschland wurden untersagt.

Nachdem die Weltgesundheitsorganisation (WHO) am 11. März 2020 die Verbreitung des Corona-Virus zum Pandemiefall erklärt hatte, ließen insgesamt 15 EU-Staaten sowie die drei Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz⁴ „Schlagbäume“ wieder herunter und igelten sich quasi ein. Nach der Entscheidung Tschechiens und Polens, ihre Grenzen zu Deutschland weitgehend abzuriegeln, bildeten sich auf der deutschen Seite LKW-Staus mit Rekordlängen und Wartezeiten. In Anbetracht eines – wie in Norditalien – drohenden Kollaps in der medizinischen Versorgung führten dann die meisten Mitgliedstaaten der EU ab Mitte März 2020 weitreichende Beschränkungen des öffentlichen und wirtschaftlichen Lebens (sogenannte Lockdowns) ein, um mit den damit einhergehenden drastischen Kontaktbeschränkungen den exponentiellen Anstieg der Infektionszahlen zu durchbrechen und die weitere Ausbreitung des Virus abzubremsen.

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Im deutsch-niederländischen Grenzraum erfolgten im Frühjahr 2020 keine systematischen und sanktionsbewehrten „verstärkten Grenzkontrollen“.

2 Diese temporären Binnengrenzkontrollen wurden am 19. März 2020 um die luft- und seeseitigen Binnengrenzen zu diesen Staaten sowie luftseitig zu Italien und Spanien erweitert.

3 Die Fallkonstellationen der „triftigen Gründe“ wurden auf der Website der Bundespolizei dargestellt und haben zu zahlreichen Beschwerden geführt. Zahlreiche Nachfragen kamen zur medizinischen Behandlung, zur Pflege von Tieren, zum Status von Ehe-/und Lebenspartnerschaften und ähnliche.

4 17 „Schengen-Staaten“ hatten der EU-Kommission die Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mitgeteilt, lediglich Luxemburg hielt die Landesgrenze offen. Zuvor hatten schon sechs Staaten seit 2015 (Migrationskrise) Binnengrenzkontrollen eingeführt: Dänemark, Deutschland, Österreich, Frankreich, Schweden und Norwegen.

Die Folgen für die Grenzräume waren einschneidend: In Konstanz wurde am Grenzverlauf auf einer Wiese am Bodenseeufer ein Grenzzaun errichtet, der bis zum 15. Juni 2020 deutsches und schweizerisches Hoheitsgebiet abteilte; verbindende Brücken über Flussgrenzen zwischen Schwesterstädten wie Strasbourg/Kehl, Frankfurt (Oder)/Slubice, Görlitz/Zgorzelec oder die am Hochrhein gelegene und seit 1801 geteilte Stadt Laufenburg waren plötzlich mit Sperrern abgeriegelt. Im deutsch-französischen (Leidingen, Saarland) oder im deutsch-niederländisch-belgischen Grenzraum verlaufen die Grenzen inmitten von Hauptstraßen in Städten und Dörfern, auch sie waren – wenn überhaupt – nur noch schwer passierbar. Über Wochen hinweg waren menschliche Kontakte über die Grenzen nicht möglich: Verstörende Bilder von nahen Verwandten oder Bekannten, die sich an den geschlossenen Grenzen trafen, beherrschten die Medienberichterstattung. Für diejenigen, die aus „triftigen Gründen“ oder als Grenzgänger die Grenzen noch passieren konnten, waren die Folgen ebenfalls gravierend, da sie zum Teil weite Umwege über die noch überquerbaren Grenzübergänge vornehmen mussten oder mit erheblichen bürokratischen Anforderungen konfrontiert wurden. Bis zum 15. Juni 2020 (Luxemburg bis 15. Mai 2020) hatten diese beispiellosen Einschränkungen im Grenzverkehr an den deutschen Außengrenzen (Ausnahme Grenzraum Niederlande) Bestand.

Die dramatische Krisensituation mit schwer zu ertragenden Bilder (wie zum Beispiel die Berichte aus Bergamo) und die im Februar 2020 noch größtenteils unbeantworteten Hilferufe Italiens an die europäischen Partner um Unterstützung (medizinische Schutzausrüstungen, Beatmungsgeräte, Ärzte) haben zu der in der Tagespresse immer wieder zitierten Einschätzung geführt, die EU habe bei Ausbruch der Pandemie im März 2020 „unabgestimmt“ und „unsolidarisch“ agiert oder gar „versagt“.⁵ Oft erwähntes Beispiel sind die „Exportverbote“ von medizinischen Produkten und Schutzausrüstungen aus Deutschland und Frankreich auch in andere EU-Staaten und in die Schweiz, die sich jedoch aus der Sicht der Bundesregierung lediglich als „verschärfte Exportkontrollen mit Genehmigungsvorbehalt“ in Ermangelung einer EU-Lösung darstellten.

Dieser sich in der Öffentlichkeit bald festsetzende Mythos des „EU-Versagens“ wird mittlerweile in differenzierenden Analysen relativiert.⁶ Neben der Aufhebung der „Exportverbote“ bemühte sich die Kommission schon ab Mitte März 2020 bei den sich abzeichnenden Grenzsicherungen um eine *koordinierte Schadensbegrenzung* und um eine *verhältnismäßige* Ausgestaltung der Grenzkontrollen, mit dem Ziel, das Funktionieren des Binnenmarktes so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. In ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat vom 17. März 2020⁷ hatte sie die die Freizügigkeit einschränkenden Binnengrenzkontrollen nicht grundsätzlich in Frage gestellt,⁸ sondern sie als Ultima ratio

5 *Deutsche Welle* 20.03.2020: Europäische Union 2020: Corona in der EU: Nation gegen Gemeinschaft?

6 *van Middelaar, Luuk* 2021: Das europäische Pandämonium – Was die Pandemie über den Zustand der EU enthüllt, Berlin, S. 73 ff. Der Autor verweist darauf, dass ab 15. März 2020 durch die Intervention der EU-Kommission die Hilfen für Italien in Gang kamen und zahlreiche örtliche und regionale Initiativen sich für die Aufnahme von Intensivpatienten einsetzten und dezentral aus den Regionen Hilfsaktionen (Lieferung von Schutzausrüstungen, Entsendung von Ärzten) gestartet wurden.

7 *Europäische Kommission* 2020: COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services vom 16.03.2020. C(2020) 1753 final.

8 Gemäß 45 Abs. 3 AEUV kann aus „Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ die Freizügigkeit beschränkt werden.

dann als gerechtfertigt angesehen, wenn sie auf einem klaren epidemiologischen Erfordernis beruhen und sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung tragen. Vorrangiges Ziel der Kommission war, dass an allen EU-Binnengrenzen mit „green lanes“ Passierwege für den Warenverkehr offengehalten werden und dass die Lieferketten für wesentliche Erzeugnisse garantiert werden müssen. Gerade in den Grensräumen sind die Arbeitsmärkte eng verflochten: Nach Luxembourg pendeln tagtäglich circa 200.000 Personen aus dem nahen Ausland ein und viele Hospitäler und Heil- und Pflegeeinrichtungen in den deutschen Grensräumen sind auf die Arbeitskräfte jenseits der Grenze angewiesen. Bereits am 30. März 2020 legte die Kommission hierzu eine Mitteilung vor:⁹ Damit wollte sie sicherstellen, dass für bestimmte Kategorien von Grenzpendlern und Saisonarbeitskräften, die in „systemrelevanten Bereichen“ beschäftigt sind, der Grenzübertritt weiter möglich ist. Genannt wurden Beschäftigte im Gesundheitssektor und in der Lebensmittelbranche sowie in der Kinderbetreuung oder Altenpflege und andere.

Die „Grenzschießungen“ im deutsch-französischen Grenzraum haben – trotz anfänglicher Verstimmungen auf der französischen Seite – dank des über Jahrzehnte gewachsenen Vertrauensverhältnisses der Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht zu einer wechselseitigen Abschottung, sondern zu vielbeachteten *Solidaritätsgesten* geführt. Sichtbarster Ausdruck war die Verlegung von schwersterkrankten Corona Patienten aus Kliniken im Elsass und in Lothringen im April 2020 in Krankenhäuser unter anderem in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland aber auch in einige Kantone der Schweiz.¹⁰ Erkennbar ist auch, dass die Kommission bereits in dieser Phase versuchte, ihre beschränkten Kompetenzen in der Gesundheitspolitik für praktische Hilfsprojekte so weit wie möglich auszuschöpfen. Am 3. April 2020 hatte sie eine Mitteilung veröffentlicht: „Leitlinien für die EU-Soforthilfe im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen in der COVID-19-Krise“¹¹ Sie schlug darin verschiedene Maßnahmen vor, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu unterstützen und zu fördern, darunter auch die „Koordinierung und Kofinanzierung von Patientennotfalltransporten und medizinischem Personal“. Hierfür wurden dann Finanzmittel aus dem ‚Emergency Support Instrument‘ in Höhe von drei Milliarden Euro bereitgestellt.

Im Rückblick wird auch das Bemühen der deutschen Bundesregierung deutlich, einem anderen Mythos entgegenzutreten, der sich mit der Frühphase des Krisenmanagements verbindet: So hat die Bundesregierung in mehreren Stellungnahmen auf Anfragen im Deutschen Bundestag betont, dass „Grenzschießungen“ im eigentlichen Wortsinn in der ers-

9 Europäische Kommission 2020: Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (2020/C 102 I/03).

10 *Assemblée Nationale* 2020: rapport d’information par la Commission des affaires étrangères sur les dimensions européenne et internationale de la crise liée à la pandémie de covid-19. Der Bericht weist darauf, dass zwischen dem 21. März bis 5. April aus der Region Grand Est 178 Patienten nach Deutschland, Schweiz, Österreich und Luxembourg verlegt wurden (S. 91). In Deutschland erfolgten die Behandlungen dann kostenlos.

11 Amtsblatt der Europäischen Union 2020, C 111.

ten Welle im Frühjahr 2020 nicht stattgefunden haben, sondern „vorübergehend wieder-eingeführte Binnengrenzkontrollen“. So heißt es in einer Stellungnahme auf den Antrag 19/21366 der Fraktion der Linken¹²:

„Während der vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen blieben der grenzüberschreitende Warenverkehr sowie der grenzüberschreitende Verkehr von Berufspendlern gewährleistet, ebenso die Rückkehr an den eigenen Wohnort. Darüber hinaus war eine Einreise möglich, wenn der Einreisende eine wichtige Funktion ausübte (z. B. Gesundheits- und Pflegepersonal) oder aus sonstigen dringenden Gründen reiste. Einschränkungen beim grenzüberschreitenden Verkehr, des öffentlichen Lebens und sozialer Kontakte liegen in der Natur von Binnengrenzkontrollen. Diese waren jedoch zur Unterbrechung der Infektionsketten bei der raschen Ausbreitung des Coronavirus und dessen nachhaltiger Eindämmung erforderlich. Hierbei galt es, diese notwendigen Einschränkungen verhältnismäßig und vertretbar zu gestalten.“

Mit diesem Begründungsstrang wurden die „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ von Seiten der Bundesregierung wiederholt gerechtfertigt; in Zeiten des „social distancing“ galt es, „unnötige Reisen“ zu unterbinden, um dadurch zur Unterbrechung der Infektionsketten beitragen zu können, zumal Kontakte über die Grenzen nur unter erschwerten Bedingungen nachverfolgt werden konnten. Als Beleg für die „verhältnismäßige“ Ausgestaltung wurde angeführt, dass der Zugang der grenzüberschreitenden Pendler (Grenzgänger) zu ihren Arbeitsstätten jenseits der Grenze weiter ermöglicht und mittels praktischer Lösungsansätze erleichtert werden sollte. Ein Beispiel hierfür ist die im Spätsommer 2020 im deutsch-französischen Kontext gemeinsam erarbeitete „Deutsch-französische Grenzpendlerbescheinigung“, die als einheitliches Dokument die Einreisevoraussetzungen in beiden Ländern erleichtert hat.

Dennoch: Die Wiedereinführung von stationären Grenzkontrollen und Beschränkungen der grenzüberschreitenden Mobilität – auch wenn sie als vorübergehend und als verhältnismäßig zum Schutz der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt wurden – waren ein schwerwiegender Rückschlag für die Umsetzung grundlegender Vertragsfreiheiten des EU-Rechts: Art. 21 AEUV weist jedem Unionsbürger „im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ das grundsätzliche Recht zu, sich – vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen – „frei zu bewegen und aufzuhalten.“ In Art. 26 gewährleistet die EU das Funktionieren eines Binnenmarkts „als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ gemäß den Bestimmungen des Vertrags gewährleistet wird. Trotz des Ansatzes der Kommission mit den „green lanes“ Passierwege an den Grenzkontrollstellen für den grenzüberschreitenden Warenverkehr offen zu halten, wurde die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (Art. 56 AEUV) – zum Beispiel durch Handwerksbetriebe – de facto im Frühjahr 2020 lahmgelegt, zeitweise auch die Niederlassungsfreiheit in einem anderen EU-Mitgliedstaat (Art. 49 AEUV). Und die seit den Vertragsrevisionen in Nizza/Lissabon eingefügte Bestimmung, europaweit „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu bilden (Art. 67 AEUV Abs. 1), in dem die EU sicherstellt, „dass Personen an den

12 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Grenzkontrollen und Einreisebeschränkungen während der Corona-Krise; zitiert aus Vorbemerkung der Bundesregierung, BT-Drucksache 19/20863.

Binnengrenzen nicht kontrolliert werden“ (Art. 67 Abs. 2 AEUV), ist zumindest zeitweise ausgesetzt worden.

Die bedrückende Situation vor Ort mit den realiter erfahrbaren Schließungen von vielen (nicht allen) Grenzübergängen und die wahrgenommenen Behinderungen bzw. Abweisungen¹³ steht in deutlichem Kontrast zu der offiziellen Darstellung von „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ und deren „verhältnismäßigen Ausgestaltung“ - aber auch zu den politischen Verlautbarungen über die Grenzräume als „Nahtstelle“, als „Kitt“, als „gelebte Freundschaft“, als „gelebtes Europa im Kleinen“. Viele Projekte mit einer grenzüberschreitenden Mobilität von Personen – zum Beispiel Betriebspraktika im Nachbarland – mussten ausgesetzt werden. Um ihre Verbundenheit über die Grenzen hinweg zu demonstrieren, wurden an den geschlossenen Grenzübergängen Solidaritätskundgebungen organisiert oder Freundschaftsbekundungen auf Bannern auf Brücken zum Ausdruck gebracht.¹⁴ Auf der Website des Ausschusses der Regionen „Covid 19 stories“ wurden Beispiele für derartige grenzüberschreitende Solidaritätsprojekte gesammelt.¹⁵ Zu den irritierenden Erfahrungen aus dieser Phase gehört aber auch, dass es zu Übergriffen auf Personen kam, die zum Beispiel als Grenzgänger (nicht zulässige) Einkäufe tätigten.¹⁶

Ob und inwieweit das Leitbild eines grenzenlosen Europas mit zusammenwachsenden Grenzräumen als Versöhnungs-, Experimentier- und integrierten Arbeits- und Lebensräume gefährdet ist, soll im Folgenden erörtert werden. In einem *ersten Schritt* werden drei Thesen vorgestellt, die eine Erklärung abgeben können, warum es überhaupt zu Grenzschließungen im Frühjahr 2021 kommen konnte und ob bzw. welche Konsequenzen hieraus gezogen worden sind. In einem *zweiten Schritt* soll dann der Blickwinkel auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den deutschen Außengrenzen gerichtet werden. Es soll eine erste Einschätzung gewagt werden, ob mit den „Grenzschließungen“ die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nachhaltig beeinträchtigt worden ist oder ob aus dem „Schock“ abgetrennter Grenzräume ein politischer Impuls für eine Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit erwachsen könnte.

13 Die Bundesregierung hat in Drs 19/21366 auf die Fraktion Die Linke in Ziff. 19/20 folgende Zahlen für die „Abweisungen“ angegeben: 16.03. – 14.04.2020: circa 86 000 Abweisungen; 16.04. – 15.05.2020: circa 58 000 Abweisungen; 16.05. – 14.06.2020: circa 50 000.

14 Vgl. die Beiträge in dem Sonderheft: *Wille, Claus/Kanesu, Rebekka (Hrsg.) 2020: Bordering in Pandemic Times. Insights into the COVID-19 Lockdown*, UniGR-CBS Thematic Issue, Bd. 4, Luxemburg. In dem Sonderheft werden Fotos der geschlossenen Grenzübergänge und Solidaritätsbekundungen dokumentiert. Vgl. für den deutsch-polnischen Grenzraum: *Opilowska, Elzbieta 2021: The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?* in: *European Societies*, 23: sup1, S. 589–600. DOI: 10.1080/14616696.2020.1833065.

15 *Ausschuss der Regionen: Covid-19 Stories* (europa.eu).

16 Einen authentischen Eindruck aus dem saarländischen Grenzraum vermittelt das ARD-Radiofeature vom 24.06.2020 in der ARD-Mediathek „Ein Grenzraum zwischen Misstrauen und Solidarität“. Die beiden Autorinnen Kathrin Aue und Carolin Dylla sind beim Saarländischen Rundfunk beschäftigt.

2 Warum es zu den Grenzschießungen kam: „nationale Souveränitätsreflexe“, robustes Krisenmanagement der nationalen Exekutiven oder Panikreaktionen?

Eine *erste Deutung*, die „Rebordering“-These¹⁷, sieht die pandemiebedingten Grenzschießungen als einen – nicht nur in Europa beobachtbaren - Rückfall in „nationale Souveränitätsreflexe“¹⁸, als letztlich „hilflos-symbolischer Akt“, der der Bevölkerung „hinter hochgezogenen Zugbrücken“ ein Gefühl der Stärke¹⁹ und der Sicherheit vermitteln soll (im englischen „Covidfencing“).²⁰ Vermeintliches Handeln aus einem „Reflex“ macht es der Kritik²¹ leicht: Entgegen der mit den Grenzschießungen verbundenen Erwartung abtrennbarer und isolierbarer Räume, lasse sich – so das Standardargument der Kritik - ein Virus an den Grenzen jedoch „nicht aufhalten“ und seien Grenzkontrollen somit kein effektiver Beitrag zur Pandemiebekämpfung. „Überstürzt“ und „unabgestimmt“ werde mit abgeriegelten Grenzzäunen gerade in den Grenzräumen zunichtegemacht, was dort über Jahrzehnte mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit für das Zusammenwachsen der Grenzräume geschaffen worden ist. Mit dem Signal, dass Grenzen im Falle einer Krise zu jeder Zeit wieder geschlossen werden können, werde das mentale Zusammenwachsen der Grenzräume gefährdet²² und statt einem Zusammengehörigkeitsgefühl Tendenzen einer auf einer binären Zuteilung des „Wir“ und der „Fremden“, diesseits und jenseits der Grenzen gefördert.

In einem größeren Zusammenhang füge sich das „Covidfencing“ von 18 Schengen-Staaten zwischen März und Juni 2020 ein in die seit Jahren erkennbaren, *desintegrativen* Tendenzen²³ im Schengen-Regelwerk und der Rücknahme des Vertragsziels des Abbaus

-
- 17 *Wassenberg, Birte* 2020a: The Schengen Crisis and the End of the “Myth” of Europe Without Borders, in: *Borders in Globalization Review* 1.2, S. 3–39; *dies.* 2020b: Return of Mental Borders: A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France, S. 114–120; *Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus* 2021: Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 28, H. 3, S. 350–369. DOI: 10.1080/13501763.2021.1881588; *Radil, Steven M./Castan Pinos, Jaume/Ptak, Thomas* 2021: Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?, in: *Space and Polity*, Jg. 25, H. 1, S. 132–140. DOI: 10.1080/13562576.2020.1773254.
- 18 Vgl. hierzu bereits: *Tekin, Funda* 2017: Differenzierte Integration im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Spannungsfeld von Problemlösungsinstinkt und Souveränitätsreflex, in: *Integration*, H. 4, S. 263–275.
- 19 *Thymn, Daniel* 2020: Grenzkontrollen wegen Coronavirus: Wer noch reisen darf, und warum legal, in: *Tribune online* vom 16.03.2020. Das Bild der „hochgezogenen Zugbrücken“, die der „verunsicherten Bevölkerung“ ein Gefühl der Stärke vermitteln soll, führt den Autor zu einer ersten grundlegenden kritisch-rechtlichen Bewertung der „vorübergehend verstärkten Grenzkontrollen“.
- 20 *Medeiros, Eduardo/Ramirez, Martin Guillermo/Ocskay, Gyula/Peyrony, Jean* 2021: Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe, in: *European Planning Studies*, 29:5, S. 962–982.
- 21 Viele der nachfolgenden Einwände sind aufgeführt: Fraktion Greens/EFA in the European Parliament: Dokument | 10.06.2020: Schengen schützen – warum die Kontrollen an den Binnengrenzen in Europa aufgehoben werden müssen, Schengen schützen | Greens/EFA (de) (greens-efa.eu).
- 22 Das war der Inhalt der Petition Nr.0653/2020 von Vertretern der belgischen, niederländischen, deutschen und luxemburgischen Grenzregionen an das Europäische Parlament wg. plötzlicher Schließung der EU-Binnengrenzen.
- 23 *Grimmel, Andreas (Hrsg.)* 2020: Die neue Europäische Union – Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden.

der physisch-stationären Kontrollen an den Binnengrenzen.²⁴ Seit 2015 sind von den nordischen Staaten sowie Frankreich, Deutschland und Österreich zur Eindämmung migrationsbedingter Wanderungsbewegungen oder zur Bekämpfung des Terrorismus durch grenzüberschreitend agierender Terrorgruppen oder über die EU-Außengrenzen einsickernder Gefährder wieder Grenzkontrollen eingeführt worden, die dann – trotz der im Schengener Grenzkodex erlaubten maximal zwei Jahren Verlängerung²⁵ – immer weiter fortgesetzt wurden. Als Begründung dient dabei der Hinweis, dass die EU bislang das im Zusammenhang mit der vertraglichen Festlegung der Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen gegebene Versprechen nicht erfüllen konnte, dass sie – die EU – „eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen [entwickelt], die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatenangehörigen angemessen ist“ (Art. 67 AEUV Abs. 2). Nach Terroranschlägen hat Präsident Macron am 6. November 2020 eine „Neugründung“ von Schengen gefordert und Initiativen für die französische EU-Rats-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 angekündigt.²⁶

Ob und inwieweit (gerade in Frankreich) mit dem „rebordering“ auch ein Zusammenhang mit dem Erstarken rechtspopulistischer Parteien²⁷ und tektonischen Verschiebungen in den Parteiensystemen besteht, wird in der Parteienforschung seit einiger Zeit diskutiert – zum Beispiel von Wolfgang Merkel, der eine neue Konfliktlinie (cleavage) jenseits des klassischen links/rechts-Schema sieht:

„Die neue Konfliktlinie besitzt eine ökonomische und eine kulturelle Dimension. Auf der einen Seite sammeln sich die Kosmopoliten als Grenzöffner und Vertreter universaler Menschenrechte. Kosmopoliten sind die Globalisierungsgewinner, besser gebildet und ausgestattet mit mobilen Human-, Sozial- und Kulturkapital. Auf der anderen Seite stehen als tendenzielle Globalisierungsverlierer die Kommunitaristen mit vergleichsweise niedriger Bildung, geringerem Einkommen und lokal-stationärem Human-, Sozial- wie Kulturkapital. Sie bekunden ein hohes Interesse an nationalstaatlichen Grenzen. Die ökonomische und kulturelle Konfliktdimension überlappen sich in erheblichem Maße.“

Eine *zweite Deutung*, die „*Souveränitäts-Primärkompetenzthese*“ betont, dass beim gegenwärtigen Integrationsstand in der EU die Zuständigkeiten für die *Gefahrenabwehr* im Allgemeinen und der „*allgemeinen Risikovorsorge in der Volksgesundheit*“ im Besonderen bei den Mitgliedsstaaten der EU liege. Die Ausnahme- und Notstandssituation einer Pandemie sei insofern eine „Stunde der Wahrheit“ für die Schutzpflicht der Staaten zur Sicherung der körperlichen Unversehrtheit der Bürger. Zu deren Umsetzung ist daher ein *entschlossenes und robustes Krisenmanagement* der dazu legitimierten *Verfassungsor-*

24 Schade, Daniel 2021: Crisis-proof Schengen and freedom of movement: Lessons from the Covid-19 pandemic, 25.05.2021. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20210521_Schade_JDI-Paper_2021-5_1_final3.pdf.

25 Art. 24 Abs. 4 Schengener Grenzkodex: „Der Gesamtzeitraum, innerhalb dessen Kontrollen an den Binnengrenzen wiedereingeführt werden können, einschließlich etwaiger Verlängerungen nach Absatz 3 dieses Artikels, beträgt höchstens sechs Monate. Liegen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Artikel 29 vor, so kann dieser Gesamtzeitraum gemäß Artikel 29 Absatz 1 auf eine Höchstdauer von zwei Jahren verlängert werden.“ L_2016077DE.01000101.xml (europa.eu).

26 A propos des frontières, Emmanuel Macron joue sur les effets d’annonce, in: Le Monde vom 06.11.2020.

27 Merkel, Wolfgang 2017: Kosmopolitismus versus Kommunitarismus: Ein neuer Konflikt in der Demokratie. in: Harfst, P./Kubbe, I./Poguntke T. (Hrsg.): Parties, Governments and Elites, Wiesbaden, S. 9–23.

gane auf der nationalen oder regionalen Ebene der Nationalstaaten als „arbeitende Staaten“ erforderlich.²⁸ „Der Nationalstaat ist immer noch der primäre Bezugsrahmen, an den Bürger ihre Schutzerwartungen richten, in dem sie aber auch aushandeln, welche Gefahren gesamtgesellschaftlich oder durch den Einzelnen zu tragen sind.“²⁹

Im Verlauf der Corona-Pandemie ist die primäre Zuständigkeit der *nationalstaatlichen* Ebene, bzw. in einigen Mitgliedsstaaten der *regionalen* Ebene (in Deutschland die Länder), für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen und die politische Verantwortung hierfür deutlich hervorgetreten.³⁰ Die Nationalstaaten bzw. die jeweils verfassungsrechtlich zuständige Ebene verfügen über die *Gestaltungs- und Entscheidungsprärogative* für die mit den Schutzmaßnahmen verbundenen, teilweise sehr weitreichenden Grundrechtseingriffe (zum Beispiel Mobilitätsbeschränkungen durch Ausgangssperren, Abstandsregelungen, Verbote von Ansammlungen, Betriebsuntersagungen, Test- und Quarantäneverpflichtungen, Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen). Sie sind verantwortlich für die rechtssichere Ausgestaltung der jeweiligen Schutzmaßnahmen und deren Umsetzung im Verwaltungsvollzug. Damit unterliegen sie auch der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Überprüfung durch die jeweils zuständigen *nationalen* Gerichte. Deren Urteile fließen wiederum ein in die epidemiologischen Differenzierungskriterien in den erlassenen Schutzmaßnahmen von Bund und Ländern (zum Beispiel Inzidenzzahlen nach dem Bundesinfektionsschutzgesetz § 25 b) sowie die aus den Grundsätzen der Gleichheit und der Verhältnismäßigkeit (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit) abgeleiteten rechtsstaatlichen Abwägungsgebote. Zum nationalstaatlichen Krisenmanagement (und auch dem der Regionen) gehören auch umfassende finanzielle Hilfen für die von den Schließungen bzw. Betriebseinschränkungen betroffenen Betriebe und Selbstständige.

Die EU verfüge mittels des Gesundheitskapitels in Art. 168 AEUV lediglich über die Kompetenz, die Politik der Mitgliedstaaten zu „ergänzen“ und, soweit es erforderlich ist, entsprechend zu „koordinieren“. „Unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften“ (Art. 168 Abs. 5 AEUV) kann die EU auch „Fördermaßnahmen“ erlassen, aber in Art. 168 Abs. 7 wird – über das Subsidiaritätsprinzip hinaus – ausdrücklich festgehalten: „Bei der Tätigkeit der Union wird die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Gesundheitspolitik sowie für die Organisation des Gesundheitswesens und der medizinischen Versorgung gewahrt.“ Auch wenn die EU seit 2000, seit dem BSE-Ausbruch und später dann der Schweinegrippe und der SARS-Krise, ihre Zuständigkeiten im Bereich der Gesundheit partiell ausweiten konnte, hat sich an der grundsätzlichen Kompetenzverteilung zwischen der EU mit ihren flankierend-koordinierenden Zuständigkeiten und der Präponderanz der primär zuständigen Mitgliedstaaten nichts geändert. Diese

28 Zur deutschen Verfassungslage: Kersten, Jens/Rixen, Stephan 2021: Der deutsche Verfassungsstaat in der Corona-Krise, München. In dem Kapitel „Instrumente der Krisenbewältigung“ wird die Breite der dabei zum Einsatz kommenden rechtlichen, finanziellen, planerischen Instrumente des „arbeitenden Verfassungsstaates“ dargestellt.

29 Siehe Bossong, Raphael 2020: EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie, in: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell, Nr. 45, Berlin, S. 3.

30 Krastev, Ivan 2020 Auswirkungen der Pandemie: Sieben Schlüsse aus der Coronavirus-Krise. Plötzlich sind Nationalstaaten und Experten wieder in Mode: Das Coronavirus wird einige Grundannahmen der EU infrage stellen. Was können wir noch aus der Krise lernen? In: Die Zeit vom 20. März 2020.

Vorrangstellung spiegelt sich auch in dem grundlegenden Beschluss 1982/2013 der EU wider, in dem die Aufgaben des „Europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten“ (ECDC mit Sitz in Stockholm), dem „Gesundheitssicherheitsausschuss“ der EU und der „Europäischen Arzneimittelagentur (EMA)“ festgelegt worden sind.³¹

Sowohl in dem Gesundheitskapitel des AEUV wie aber auch im Schengener Grenzkodex haben die Mitgliedstaaten somit in zwei „souveränitätssensiblen Kernbereichen“ staatlichen Handelns als „Herren der Verträge“ klare *Souveränitätsschranken* gezogen: Artikel 25 und 28 des Schengener Grenzkodex³² erlauben unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich die vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen und für die EU besteht in der Gesundheitspolitik sogar ein rechtlich niedergelegtes Harmonisierungsverbot. Auch wenn in rechtlicher Sicht die vorübergehenden Beschränkungen der Freizügigkeit – zum Beispiel gegenüber Hochinzidenzgebieten jenseits der Grenze – als legitim begründet werden kann, so hat der bisherige Verlauf im Krisenmanagement der Corona-Pandemie auch gezeigt: wirtschaftlich sind die Mitgliedsstaaten über grenzüberschreitende Liefer- und Wertschöpfungsketten³² so eng verbunden, dass sie letztlich nur gemeinsam und über ein abgestimmtes Krisenmanagement die Verbreitung des Virus eindämmen und ihre Schutzpflichten effektiv umsetzen können.

Eine *dritte Deutung* sieht die Grenzschließungen als *Ad-hoc Reaktion* auf eine beispiellose und *katastrophenartige Zuspitzung* des Infektionsgeschehens nach Ausrufung einer Pandemie Mitte März 2020 mit einem unbekanntem Virus, aus der später alle Beteiligten *gelernt* und erkannte Defizite aufgearbeitet haben („Schock/lessons-learned-Theorie“).³³ Die zunächst unzureichende europäische Abstimmung im März 2020 beruhte auf *situativen Faktoren*, wie der damals noch unzureichenden Kenntnis der Verbreitungswege des Virus und den damit einhergehenden potenziell unsicheren Gefährdungssituationen ohne klare zeitliche Aussichten auf Impfstoffe, verlässliche Tests und Medikamente. Bei weitreichenden Mobilitätsbeschränkungen *in* den Staaten seien offene Grenzen weder vermittelbar gewesen noch hätten sie im Hinblick auf die damit verbundenen Risiken eines Kontrollverlustes in Kauf genommen werden können.

31 *Seitz, Claudia* 2020: Schutz vor Epidemien und Pandemien in der Europäischen Union. Das Coronavirus CoV-19 als Testfall für den Gesundheitsschutz? in: *EuZW* Jg. 31, H. 11, S. 449–453. Dem ECDC kommt in der Risikobewertung und Frühwarnung eine wichtige Funktion zu, während der EMA wichtige Aufgaben in der Beurteilung von Medikamenten und Impfstoffen zufallen. Die Kommission soll die Mitgliedstaaten mit eigenen Initiativen unterstützen: etwa in der Bevorratung wichtiger medizinischer Schutzausrüstungen und Medikamente sowie deren koordinierte Beschaffung.

32 *Fries, J./Garnadt, N./Grimm, V./Nöh, L.* 2020: Europa in der Corona-Krise: Europäische Lieferketten müssen europäisch wiederbelebt werden, in: *Wirtschaftsdienst*, 100(6), S. 410–415. Zahlreiche Unternehmen in der baden-württembergische Industrie sind beispielsweise so abhängig von ihren Zulieferern in Norditalien, dass sie Grenzschließungen über einen längeren Zeitraum nicht verkraften würden.

33 *Ladi, Stella/Tsarouhas, Dimitris* 2020: EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity, in: *Journal of European Integration* Jg. 42, H. 8, S. 1041–1056, DOI: 10.1080/07036337.2020.1852231.

In der Vergangenheit hat sich die Europäische Union insbesondere dann in Richtung auf eine Vertiefung der Integration weiterentwickelt, wenn aus *Krisen* die angemessenen Schlussfolgerungen gezogen worden sind,³⁴ also Regulierungsdefizite auf der EU- und nationalstaatlichen Ebene beseitigt worden sind. Die Diskussion hierüber hält noch an.³⁵ In kritischen Beiträgen ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Grenzsicherungen in ihrer Wirkung, auch wenn sie als ultimo ratio erfolgt sind, ökonomisch schädlich, rechtlich fragwürdig und im Hinblick auf die Eindämmung des Infektionsgeschehens durch Reisestriktionen auch wenig effizient sind, bzw. nur dann, wenn sie in einer sehr frühen Phase der Ausbrüche erfolgen.³⁶ In Anbetracht der bislang begrenzten Kompetenzen der EU für das Gesundheitswesens könne „nur eine gemeinsame europäische Strategie Grenzkontrollen vermeiden und effektive Maßnahmen im Umgang mit der Pandemie gewährleisten.“³⁷

Mittlerweile liegt ein ambitionierter Vorschlag für eine derartige Strategie vor: Am 11. November 2020 hat die Kommission den Aufbau einer europäischen Gesundheitsunion vorgeschlagen³⁸. Die EU-Ebene soll künftig einen „EU-Notstand“ ausrufen können, der eine engere Koordinierung auslöst und die Entwicklung, Bevorratung und Beschaffung von krisenrelevanten Produkten gestattet. Neben weiteren Elementen sollen die Befugnisse des ECDC und der EMA gestärkt werden.

Für die „lessons learnt“-These spricht auch, dass die EU-Mitgliedstaaten sich am 13. Oktober 2020 auf einen Paradigmenwechsel des Vorrangs von Tests/Quarantänebestimmungen vor Grenzsicherungen verständigen konnten, um erneute Grenzsicherungen auf klar umrissene Notsituationen zu begrenzen. Hierzu hatte die EU-Kommission am 4.9.2020 einen Vorschlag für eine „Empfehlung des Rates für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der Covid 19-Pandemie“

34 *Brooks, Eleanor/de Ruijter, Annie/Greer Scott L.* 2020: Covid-19 and European Union health policy: from crisis to collective action, in: *Vanhercke Bart/Spasova Slavina/Fonteddu Boris (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2020, Facing the pandemic*, Brüssel.

35 *Europäische Kommission* 2021 Mitteilung: Drawing the early lessons from the COVID-19 pandemic (COM (2021) 380 final; 15. Juni 2021).

36 *European Centre for Disease Prevention and Control* 2020: Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.05.2020, Stockholm. Die Studie betont, dass mit breit angelegten Grenzsicherungen zu einem frühen Zeitpunkt gewisse Effekte erzielt werden können (S. 3): “Broad domestic travel restrictions may have a small positive impact on delaying an epidemic but only if they are implemented during the early stages [...]. Such restrictions may be effective in specific, isolated settings, but are unlikely to have a substantial impact on transmission in modern, mainly urban, societies within the EU. Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA (europa.eu). In die gleiche Richtung argumentiert: *Koopmans, Ruud* 2020: A Virus That Knows No Borders? Exposure to and Restrictions of International Travel and the Global Diffusion of COVID-19, Discussion Paper SP VI 2020–103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Internationale Reiserestrictionen sind nur dann effizient, wenn sie zu einem frühen Zeitpunkt des Ausbruchgeschehens verhängt werden.

37 *Callies, Christian* 2021: Die Gesundheitspolitik der EU in der Corona Krise (Covid-19-Pandemie) – Reformüberlegungen mit Blick auf die Konferenz zur Zukunft Europas, Berliner Online Beitrag Nr. 128, S. 18.

38 *Europäische Kommission*, 2020 Mitteilung - Die Resilienz der EU gegenüber grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren stärken COM (2020) 724 final; *Brand, Helmut* 2020: Auf dem Weg zu einer Europäischen Gesundheitsunion – im Zeichen der Corona-Pandemie. Europäische Gesundheitsunion. <https://www.fes.de/themenportal-wirtschaft-finanzen-oekologie-soziales/artikelseite/auf-dem-weg-zu-einer-europaeischen-gesundheitsunion> (07.12.2020).

(COM 2020/ 499) vorgelegt. Vorgeschlagen wurde ein *Ampelsystem mit risikobasierten Schwellenwerten*. Kriterien sind die Infektionsfälle pro 100 000 Einwohner in den letzten 14 Tagen (Inzidenz), die Zahl der Tests sowie der Anteil der positiven Tests. Hieraus ergaben sich dann Abstufungen in vier Risikokategorien (dunkelrot: sehr hohes Risiko; rot: hohes Risiko; orange: mittleres Risiko; grün: geringes Risiko). Gemäß der dann am 13. Oktober 2020 im Rat angenommenen „Empfehlung (EU) 2020/1475“ soll ein Mindestmaß an koordiniertem Vorgehen bei etwaigen Beschränkungen der Freizügigkeit im Schengenraum herbeigeführt werden: „Grundsätzlich“ sollen die Mitgliedstaaten die Einreise aus den grünen Gebieten nicht verweigern; bei der Einreise aus den „nicht-grünen“ Gebieten können sie jedoch einen Quarantäneaufenthalt und Tests verlangen. Das ECDC sollte wöchentlich die Karte mit den aktuellen Inzidenzzahlen aktualisieren.

Aufgrund des Ausbruchs von neuen Infektionsherden mit einer hochansteckenden Mutation in Tschechien³⁹ und in Tirol/Österreich ordnete die Bundesregierung mit Wirkung vom 14. Februar 2021 jedoch erneute „verschärfte Grenzkontrollen“ und Einreisebeschränkungen aus Tschechien und Österreich (Tirol) an, die von Seiten der betroffenen Staaten und der Kommission als in einzelnen Bereichen konträr zu der Ratsempfehlung kritisiert wurden.

Ein wichtiger Schritt war dann das am 1. Juli 2021 eingeführte digitale *EU-COVID-Zertifikat*. Das Zertifikat soll die Freizügigkeit „erleichtern“ und in digitaler oder in Papierform beim Grenzübergang und in den Mitgliedsstaaten fälschungssicher und überprüfbar bescheinigen, dass eine Person gegen das Coronavirus geimpft wurde, im Besitz eines aktuellen negativen Testergebnisses oder von einer Infektion genesen ist. Die Mitgliedstaaten sollen „in der Regel“, sofern es die epidemiologische Lage zulässt, keine zusätzlichen Reisebeschränkungen (Quarantäne, Selbstisolierung oder Tests) verhängen.

3 Auswirkungen auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Die nationalen Corona-Schutzmaßnahmen haben mit den Grenzregionen Räume getroffen, deren Zusammenwachsen im Bereich der politischen Rhetorik und der wissenschaftlichen Analysen in den vergangenen Jahren wahlweise als „Ideen-Laboratorien“ und oder als „Experimentierfelder“ für die europäische Integrationspolitik, als „Europa im Kleinen“ mit der Demonstration des „europäischen Mehrwerts“ sowie als „interkultureller Begegnungs- und Versöhnungsraum“ hervorgehoben⁴⁰ und von der Europäischen Kommission und insbesondere von der GD Regio mit den INTERREG-Programmen in besonderem Maß gefördert wurden. Nicht zuletzt durch die INTERREG-Programme sind an den deutschen Außengrenzen mittlerweile zahlreiche grenzüberschreitende Einrichtungen,

39 Riegert, Bernd 2021: Streit um Grenzsicherungen in der EU, in: Deutsche Welle vom 23.02.2021. <https://www.dw.com/de/streit-um-grenzsicherungen-in-der-eu/a-56664660> (21.06.2021).

40 Beck, Joachim 2011: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Prozess der Europäischen Integration, in: Wassenberg, Birte/Beck, Joachim (Hrsg.): Living and researching cross-border cooperation (Vol. 3): The European Dimension of Cross-border Cooperation, Stuttgart, S. 129–148; Vgl. die umfangreichen Kompendien: Klessmann, Maria/Krämer Hannes/Gerst, Dominik 2021: Grenzforschung: Handbuch für Wissenschaft und Studium, Baden-Baden; Wassenberg, Birte/Reitel, Bernard 2020: Critical dictionary on borders, cross-border cooperation and European integration, Brüssel.

die sogenannte Euregios entstanden.⁴¹ In der Bereitstellung und Vermittlung der relevanten Schlüsseldokumente (auch die Übersetzung) über die jeweils zu beachtenden Corona-Vorschriften jenseits der Grenze haben die grenzüberschreitenden Beratungseinrichtungen – am Oberrhein: vier INFOBEST-Zentren – oder spezielle Internetangebote der Euregios wertvolle Dienste geleistet.

Insbesondere für den grenznahen Einzelhandel und die Tourismusgebiete haben die Grenzsicherungen zu erheblichen wirtschaftlichen Schädigungen geführt. Für die Bewohner der Grenzregionen erfolgten die mit den „vorübergehend wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen“ auferlegten Barrieren zusätzlich zu den nationalen Pandemie-Einschränkungen.⁴² Das führte zu der Situation, dass unterschiedliche nationale Strategieansätze und Schutzmaßnahmen bei der Bekämpfung der Corona-Pandemie „als Kakophonie/Flickenteppich“ gerade in den Grenzräumen sichtbar wurden und zu unerwünschten Nebenwirkungen führt. Im Frühjahr 2020 haben zum Beispiel Frankreich und Belgien einen weitaus umfassenderen und die persönlichen Freiheitsrechte stärker einschränkenden Lockdown verhängt als die Nachbarstaaten Deutschland und die Niederlande. Wenn auf der einen Seite der Einzelhandel geöffnet oder handwerkliche Dienstleistungen angeboten werden, so hat das nicht nur wirtschaftliche Konsequenzen mit Wettbewerbsverzerrungen zur Folge, sondern kann auch zu neuen Infektionsrisiken führen, wenn sich Kunden- oder Besucherströme über die Grenzen verlagern. Die Akzeptanz für bestimmte Beschränkungen (Ausgangssperren) oder Auflagen (zum Beispiel zum Tragen einer medizinischen Maske, Testpflicht) könnte abnehmen, wenn jenseits der Grenze derartige Beschränkungen nicht existieren.

Für die Bewertung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Zusammenarbeit in den Grenzräumen sind mittlerweile erste Studien erschienen bzw. werden Forschungsprojekte durchgeführt.⁴³ Für eine umfassende Bewertung der Langzeitfolgen der Grenzsicherungen ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch etwas zu früh, gleichwohl soll der Versuch unternommen werden, einige erste Einschätzungen zu präsentieren.

Einbeziehung der lokalen Akteure im Krisenmanagement: Insbesondere am Oberrhein mit dem Aachener Vertrag, aber auch in der Region Grand Est und im deutsch-niederländischen Grenzraum entstanden nach den verstärkten Grenzkontrollen ab Mitte März 2020 sehr bald bis in die Hauptstädte reichende grenzüberschreitende Videoschaltkonferenzen,

41 *Kaucic, Jiannis/Sohn, Christophe* 2021: Mapping the cross-border cooperation ‘galaxy’: an exploration of scalar arrangements in Europe, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2021.1923667.

42 *Coatleven, Lucie/Hublet, François/Rospars, Théophile* 2020: Covid-19 et gestion de crise subsidiaire. Perspectives transfrontalières à la lumière du fédéralisme allemand, *Groupe d’études géopolitiques, Rapport*. Hierauf stellen auch die Autoren ab, S. 13 ff.

43 *Institute for transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility/ITEM; Universität Maastricht* 2020: Grenzüberschreitende Gesetzesfolgenabschätzung 2020: Dossier 1: Die Auswirkungen der Coronakrise auf Grenzregionen (TEIN-Studie) Gemeinschaftliches Forschungsprojekt mit dem Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN). https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/summaries_2020/item-gesetzesfolgenabschätzung-fur-grenzregionen-2020-zusammenfassung.pdf. Die Kommission hat eine Studie in Auftrag gegeben, vgl. *Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)* 2020: The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: An empirical report covering the period March to June 2020. <https://futurium.ec.europa.eu/en/border-focal-point-network/library/what-kind-effects-border-restrictions-inhabitants-border-regions-during-first-wave-pandemic-new>; *Beck, Joachim (Hrsg.)* 2021: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nach dem Vertrag von Aachen, Brüssel (im Erscheinen).

an denen die „Krisenakteure“ beteiligt waren, unter anderem die jeweiligen Staatskanzleien, Fachressorts, die Bundespolizei und auf der französischen Seite die Départements, Präfektur und die Agence Regional Sanitaire (ARS). Behandelt wurden dort die Definition „triftiger Gründe“ für Zusammenkünfte getrenntlebender Paare, steuer- und sozialrechtliche Probleme des grenzüberschreitenden Homeoffice und weitere praktische Probleme. Eine Besonderheit für den deutsch-französischen Grenzraum war der mit dem Aachener Vertrag (Art. 14) eingerichtete „Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit“, in dem neben den nationalen Außenministerien auch Interessenträger aus regionalen und lokalen Gebietskörperschaften vertreten sind. Eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von praktischen Lösungen übernahm auch die „Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung“, die sich ebenfalls intensiv mit den Grenzkontrollen beschäftigt hat.⁴⁴ Eine ähnlich intensive Kommunikation zwischen nationalen, lokalen und Einrichtungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit existierte jedoch nicht im deutsch-tschechischen, deutsch-polnischen und deutsch-dänischen Grenzraum.

Sonderregelungen für Grenzräume? Ab Mitte Oktober 2020 setzte die EU-Strategie zur Wiederherstellung der Freizügigkeit mit der Rats-Empfehlung 2020/1475 auf einen rechtlich nicht durchsetzbaren Vertrauensrahmen. Rechtlich relevant sind die Ein- und Ausreisebestimmungen der Mitgliedstaaten (auch zu Tests und Quarantäne), die sie nach eigener Risikoeinschätzung vornehmen. Im deutschen Fall unterscheidet das Robert-Koch-Institut (RKI) seit dem 1. August 2021 zwischen „Hochrisiko- und Virusvariantengebieten“ – auch für Gebiete in den Grenzräumen. Das gegenüber dem Saarland liegende Département Moselle wurde vom RKI Anfang März 2021 als „Virusvariantengebiet“ eingestuft. Daraufhin mussten alle Grenzpendler jeweils einen aktuellen Test vorlegen, der nicht älter als 48 Stunden sein durfte. Wegen dieser sehr strikten Testanforderungen kam es zu Demonstrationen französischer Grenzpendlern an der Grenze. Von Seiten des Eurodistrikts und der saarländischen Landesregierung wurde ein deutsch-französisches Testzentrum bei Saarbrücken eingerichtet, mit dem die Testanforderungen erfüllt werden konnten. Im deutsch-niederländischen Grenzraum konnten die fünf Euregios erreichen, dass die niederländische Regierung die Kosten für die Corona-Tests für die nach Deutschland einpendelnden Beschäftigten übernommen hat.

Von Seiten der Grenzpendler wurden jedoch Ausnahme- und Sonderregelungen für Grenzräume gefordert. Verwiesen wurden auf den Schweizer Bundesrat, der am 11. September 2020 beschlossen hatte, dass Einreisende aus den an die Schweiz angrenzenden Gebieten vor dem Hintergrund des engen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Austauschs im Grenzraum von der Quarantänepflicht ausgenommen werden können. In Quarantäneverordnung des Landes Baden-Württemberg war zeitweise eine Regelung verankert, die Erleichterungen für einen Zeitraum von 24 Stunden für Einreisende aus den an Baden-Württemberg angrenzenden Kantone und Departements der Internationalen Bodenseekonferenz und der Oberrheinkonferenz vorsahen. Ab Mai 2021 wurden dann die Einreise-, Anmelde- und Quarantäneverpflichtungen nicht mehr durch die Länder,

44 Am 28. Mai 2020 wurden der französische Innenminister Christophe Castaner und der deutsche Bundesinnenminister Horst Seehofer über mögliche Erleichterungen beim Grenzübergang befragt; in der Sitzung am 21. September 2021 die Gesundheitsminister Jens Spahn und Olivier Véran.

sondern bundeseinheitlich geregelt.⁴⁵ Auch Frankreich führte eine Ausnahmeregelung ein. So hatte Frankreich im Januar 2021 für alle Einreisende aus „Risikogebieten“ eine Pflicht zur Vorlage eines aktuellen PCR-Tests auferlegt. Im Rahmen des „kleinen Grenzverkehrs“ benötigen Personen, deren Zielort in Frankreich *weniger als 30 Kilometer* von ihrem Wohnsitz in Deutschland entfernt liegt, bei Einreise nach Frankreich keinen negativen PCR-Test, auch nicht für privat veranlasste Fahrten. [Weitere Ausnahmen beziehen sich aktuell für beruflich veranlasste Fahrten (Grenzpendler) bzw. im Speditionsgewerbe.]

Neuere grenzüberschreitende Kooperationsansätze im Gesundheitswesen: Am Oberrhein existiert schon seit einiger Zeit das grenzüberschreitende Projekt TRISAN, das sich mit der grenzüberschreitenden Kooperation im Gesundheitswesen beschäftigt. Themenschwerpunkte hierbei sind der Abbau von Mobilitätshindernissen im Zugang zu medizinischen Versorgungseinrichtungen jenseits der Grenze, die Problematik der Erstattung von Behandlungskosten, eine Erfassung der grenzüberschreitenden Potenziale des Versorgungsangebots; ein Vergleich der jeweiligen Meldewege im Bereich der Epidemiologie sowie eine Bestandsaufnahme der Potenziale der Rettungsdienste und Krankenhauskapazitäten.

Im Rahmen des TRISAN-Projektes wurde im Juni 2019 ein Frühwarnprotokoll und Meldesystem bei grenzüberschreitenden Fällen von meldepflichtigen Erkrankungen wie Tuberkulose, Legionärskrankheit oder Röteln erstellt; dieses System wurde ab 3. Juni 2020 auf die Erkrankung mit dem Coronavirus ausgedehnt (EPI-Rhin). Am 27. November 2020 wurde von den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland mit der französischen Region Grand Est ein Beistandspakt zur effizienteren gemeinsamen Reaktion auf Gesundheitskrisen unterzeichnet.

4 Wie weiter? Die Forderungen des Ausschusses der Regionen

Seit Ausbruch der Corona-Pandemie kann die EU eine steil ansteigende Lernkurve vorweisen⁴⁶: Mit dem Programm „Next Generation“ hat die EU eine neue Etappe für den wirtschaftlichen Wiederaufbau nach der Corona-Krise mit einem grundlegend neuen Finanzierungsansatz und einem bislang beispiellosen Finanzvolumen (750 Milliarden Euro) zugunsten der Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht. Vorschläge für eine europäische Gesundheitsunion, die die *Krisenreaktionsfähigkeit* und die *Solidarität* der EU bei künftigen Pandemien stärken soll, liegen vor. Voraussetzung hierfür ist der Aufbau eines europäischen Gesundheitsdatenraums mit Daten über vorhandene Impf- und Testkapazitäten, Krankenhausbetten und sonstige medizinische Versorgungseinrichtungen. Besonders in Frankreich

45 Gem. § 6 Abs. 1 S 6,7 CoronaEinreiseV vom 30. Juli 2021 entfallen Anmelde- und Quarantäneverpflichtungen für Personen, die sich im Rahmen des Grenzverkehrs weniger als 24 Stunden in einem Hochrisikogebiet oder Virusvariantengebiet aufgehalten haben oder für bis zu 24 Stunden in die Bundesrepublik Deutschland einreisen sowie für Grenzpendler oder Grenzgänger.

46 Eine steil ansteigende Lernkurve sieht auch *van Middelhaar* 2021 (Fn. 6), S. 177: „Die Europäische Union hat im ersten Jahr der Pandemie dynamische Spannkraft bewiesen. Der Covid Ausbruch verursachte Konflikte, Misstrauen und Fehlschläge, mobilisierte aber auch ungeahnte Kräfte und brachte gewaltige Veränderungen in Gang. [...] Nach einem chaotischen Frühjahr [...] reagierte die Politik mit dem Anlegen medizinischer Vorräte, mit koordinierten Grenzregelungen, mit finanziellen Mitteln in nie dagewesenen Umfang - all dies Ausdruck der Rückbesinnung auf eine europäische res publica.“