

Solidarität in Europa: Die Covid-19-Pandemie als Impuls für eine resilientere grenzüberschreitende Kooperation?

Julia Dittel & Florian Weber (Universität des Saarlandes)

1. Einleitung: Die Covid-19-Pandemie als Herausforderung für die Solidarität in Europa

Das Übereinkommen von Schengen wurde 1985 von fünf EG-Mitgliedstaaten in dem Bestreben unterzeichnet, „die Solidarität zwischen ihren Völkern dadurch zu bekräftigen, dass die Hindernisse für den freien Verkehr über die gemeinsamen Grenzen zwischen den Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik aufgehoben werden“.¹ Der Prozess der europäischen Integration in Verbindung mit dem Ideal offener Binnengrenzen war und ist damit explizit an den Gedanken der Solidarität gekoppelt – ein Prinzip, das auch in Krisenzeiten zum Tragen kommt bzw. kommen sollte.

Nachdem bereits die Finanzkrise des Jahres 2008 und die sogenannte Flüchtlingskrise im Jahr 2015 Fragen gleichmäßiger Lastenverteilung und redistributiver Politik hatten aufkommen lassen,² wurde ab 2020 die Covid-19-Pandemie zur Belastungsprobe für Zusammenhalt und gegenseitige Rücksichtnahme in Europa und der Welt. Im Januar 2020 als „Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)“³ eingestuft, erklärte

-
- 1 EUR-Lex: Schengen-Besitzstand – Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, Amtsblatt der Europäischen Union L 239 vom 22.09.2000, 13–18, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2801%29;de:HTML> [12.10.2023].
 - 2 Hierzu bspw. Hobbach, Raphaela: *European Solidarity. An Analysis of Debates on Redistributive Policies in France and Germany*, Cham 2021.
 - 3 World Health Organization: *Statement on the Second Meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee Regarding the Outbreak of Novel Coronavirus (2019-nCoV)*, Genf, 30.01.2020, [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) [12.10.2023].

die Weltgesundheitsorganisation WHO die Erkrankung aufgrund der stark beschleunigten weltweiten Ausbreitung am 11. März 2020 zur Pandemie.⁴ Als das neuartige Virus SARS-CoV-2 die Welt ‚ergriff‘, setzten die politischen Entscheidungsträger:innen innerhalb der Europäischen Union (EU) anfangs noch auf gemeinschaftliches Handeln durch die Sicherung der Schengen-Außengrenzen.⁵ Angesichts sich zuspitzender Infektionsgeschehen in einzelnen Ländern oder Regionen rückte der Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung jedoch alsbald vielfach in den Vordergrund.⁶ Eher nationale Pandemiemanagements und die Ad-hoc-Reaktionen auf sich überschlagende Nachrichten und Entwicklungen im Pandemiegeschehen kollidierten mit Forderungen nach einem geschlossenen und abgestimmten gesamteuropäischen Handeln: Wie in einem Dominoeffekt wandten sich verschiedene EU-Nationalstaaten von diesem Wunsch nach einer gemeinsamen Verfahrensweise ab und reagierten auf das sich immer rasanter ausbreitende Virus mit der Einführung von Grenzkontrollen und in Teilen mit Schließungen von einzelnen Grenzübergängen innerhalb des Schengen-Raums – „Covidfencing“, wie Medeiros et al.⁷ es betiteln. Dabei ließen uneinheitliche und unabgestimmte Grenzsicherungsmaßnahmen einen ‚Flickenteppich‘ unterschiedlicher Regelungen entstehen. Paasi et al.⁸ betonen in diesem Zusammenhang, dass die Covid-19-Pandemie in besonderem Maße gezeigt hat, dass territoriale Strategien weltweit weiterhin bzw. neuerlich als Werkzeug eingesetzt werden. Der Umgang mit der Gesundheitskrise, der stark an nationalstaatliche Kontexte rückgebunden war und vor dessen

4 World Health Organization: WHO Director-General’s Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19, Genf, 11.03.2020, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> [12.10.2023].

5 Weber, Florian: Cross-border Cooperation in the Border Region of Germany, France, and Luxembourg in Times of Covid-19, in: *European Societies* 24/3 (2022), 354–381.

6 Arnold, Clara/Mohammed, Samia: Einleitung: Kritisches Denken als gemeinsame Praxis, in: Arnold, Clara/Flügel-Martinsen, Oliver/Mohammed, Samia et al. (Hg.): *Kritik in der Krise. Perspektiven politischer Theorie auf die Corona-Pandemie*, Baden-Baden 2020, 7–13, hier 7.

7 Medeiros, Eduardo/Guillermo Ramírez, Martín/Ocskay, Gyula/Peyrony, Jean: Covid-fencing Effects on Cross-border Deterritorialism: The Case of Europe, in: *European Planning Studies* 29/5 (2021), 962–982.

8 Paasi, Anssi/Ferdoush, Md Azmeary/Jones, Reece/Murphy, Alexander B./Agnew, John/Ochoa Espejo, Paulina/Fall, Juliet J./Peterle, Giada: Locating the Territoriality of Territory in Border Studies, in: *Political Geography* 95/1 (2022), 1–9, hier 1.

Hintergrund Böhm⁹ einen „advent of unilateralism“ konstatierte, stellte damit scheinbar gegebene Errungenschaften der europäischen Integration – gerade ein Europa offener Binnengrenzen – infrage. Nationale Alleingänge ließen gleichzeitig die Frage nach Solidarität in Europa aufkommen.

Der Prozess der europäischen Integration hatte maßgeblich dazu beigetragen, schrittweise stärkere transnationale Vernetzungen und Austauschprozesse innerhalb der EU zu ermöglichen und zu festigen. Diese etablierten politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Verflechtungen, die gerade Grenzregionen in einem entscheidenden Maße prägen, kamen ins Stocken, als verschiedene Nationalstaaten innerhalb der EU angesichts der bestehenden Ausnahmesituation das ‚Heil‘ im Nationalen suchten. Besonders für Bewohner:innen von Grenzregionen brachten Unilateralität, fehlende Abstimmung und Grenzsicherungsmaßnahmen neue Herausforderungen und Unsicherheiten mit sich, denn gerade hier wurde der einschneidende Charakter der Grenzsicherungsmaßnahmen in besonderem Maße sicht- und spürbar.¹⁰ Ein Beispiel einer solchen Grenzregion ist die Großregion mit dem ‚Kerngebiet‘ SaarLorLux, einem historisch gewachsenen transnationalen Verflechtungsraum, der sich durch ein hohes Maß grenzüberschreitender Mobilität und grenzüberschreitenden Austauschs kennzeichnet.¹¹ Das dortige Covidfencing einschließlich fehlender

9 Böhm, Hynek: Five Roles of Cross-border Cooperation Against Re-bordering, in: *Journal of Borderlands Studies* 38/3 (2023), 487–506, hier 487.

10 Weber, Florian/Wille, Christian: Grenzgeographien der COVID-19-Pandemie, in: Weber, Florian/Wille, Christian/Caesar, Beate et al. (Hg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Wiesbaden 2020, 191–223; Dylla, Carolin: Drei Monate „Grenzerfahrungen“: Was bleibt? Betrachtungen aus der Medienperspektive, in: Weber, Florian/Theis, Roland/Terrolion, Karl (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Wiesbaden 2021, 261–283.

11 Vgl. einfürend bspw. Bähr, Holger/Schenke, Hanna/Filsinger, Dieter: Transnationale Netzwerke und Institutionen in der Großregion SaarLorLux, in: Meyer, Jürgen/Rampeltshammer, Luitpold (Hg.): *Grenzüberschreitendes Arbeiten in der Großregion SaarLorLux*, Saarbrücken 2012, 17–78; Dörrenbächer, H. Peter: Die Entwicklung grenzüberschreitender Berufsausbildung im Spannungsfeld unterschiedlicher Dimensionen von Distanz – das Beispiel der Großregion, in: Weber, Florian/Wille, Christian/Caesar, Beate/Hollstege, Julian (Hg.): *Geographien der Grenzen. Räume – Ordnungen – Verflechtungen*, Wiesbaden 2020, 117–142; Wille, Christian: Grenzüberschreitende Alltagspraktiken in der Großregion SaarLorLux: eine Bestandsaufnahme, in: Wille, Christian (Hg.): *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, Bielefeld 2015, 133–156; Weber, Florian: *Grenzüberschreitende*

bzw. unzureichender Absprachen zwischen den Ländern ging mit schwerwiegenden praktischen und symbolischen Konsequenzen einher, denn wie an einer Schweißnaht trafen unterschiedliche Maßnahmen zum Krisenmanagement und Gesundheitsschutz aufeinander.¹²

Als Reaktion auf die einschneidenden Erfahrungen der ersten Pandemiephase leiteten Verantwortliche schnell erste Konsequenzen ab und versprachen, die Belange der Grenzregion und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker berücksichtigen zu wollen.¹³ Über die Großregion hinaus wurde in europäischen Grenzregionen die Forderung laut, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker forcieren und diese krisenfester bzw. ‚resilienter‘ gestalten zu wollen.¹⁴ Die Frage, inwieweit Grenzräume schon resilient sind oder resilient sein können, ist dabei auch eng an den Begriff der Solidarität zu koppeln.¹⁵ Denn die Covid-19-Pandemie tangierte das Verhältnis zwischen Unabhängigkeit und tiefgreifen-

Governance in der Großregion SaarLorLux, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 4/1 (2020), 183–186.

- 12 Weiterführend auch Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian (Hg.): *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Wiesbaden 2022.
- 13 Bspw. EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: *Großregionale Zusammenarbeit in der Corona-Krise. Vermerk für die Mitglieder der Taskforce Cross-Border Health der AGEG, Esch-sur-Alzette, 2021*, <https://www.aebr.eu/wp-content/uploads/2021/02/210301-Zusammenarbeit-Grosregion-Corona-Krise.pdf> [12.10.2023].
- 14 Albers, Tetyana/Köbele-Ennaji, Valerie/Ross, Jacob/Wolfart, Veit: *Nationale Reflexe im Angesicht einer europäischen Krise. Die Kontrollen an der deutsch-französischen Binnengrenze während der ersten Welle der COVID-19-Epidemie*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 367–378; Roth, Michael: *Ein Schritt zurück, zwei nach vorne. Wie die Coronakrise uns lehrte, mit Mut die grenzüberschreitende Zusammenarbeit voranzubringen*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 37–44; Kretschmann, Winfried/Dreyer, Malu/Hans, Tobias/Rottner, Jean: *Beistandspakt für eine verstärkte grenzüberschreitende Kooperation und Koordination/Pacte d’assistance mutuelle pour une coopération et coordination transfrontalières renforcées*, Mainz/Saarbrücken/Straßburg/Stuttgart, 27.11.2020, https://www.saarland.de/SharedDocs/Downloads/DE/stk/2020-11-27-beistandspakt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [12.10.2023]; Europäische Kommission: *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Grenzregionen in der EU: Reallabors der europäischen Integration. COM(2021) 393 final*, Brüssel 14.07.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=DE> [12.10.2023].
- 15 Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen? Discourse of the EU Institutions*, in: *Czech Journal of Political Science/Politologický časopis* 26/2 (2019), 102–121.

den wechselseitigen Verflechtungen in Grenzregionen. Regelmäßig wurde an europäische Solidarität – und damit an einen zentralen europäischen Wert – appelliert und die Notwendigkeit resilienterer Kooperation betont: Unter dem Petitum „Gemeinsam sind wir stärker“ ließ beispielsweise der Gipfel der Großregion¹⁶ die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie Revue passieren. Nachdem die globale Gesundheitskrise Verantwortliche vor unvorhersehbare Herausforderungen gestellt hatte und mitunter zu einer Zerreißprobe für die freundschaftlichen Beziehungen innerhalb der Grenzregion geworden war, hat diese Aussage eine hohe symbolische und praktische Bedeutung. Neben einem Zurückblicken auf die Erfahrungen mit der globalen Gesundheitskrise betont der Gipfel in seiner Erklärung, dass es die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gerade in Krisenzeiten weiter zu intensivieren gilt. Das Credo umfasst damit zwei wesentliche Aspekte: Zum einen werden Zusammenhalt und damit auch Solidarität mit Nachbarn aktiv eingefordert, zum anderen wird an der Zielsetzung einer gestärkten, resilienteren Kooperation festgehalten.¹⁷

Vor dem Hintergrund der einleitenden Bemerkungen rücken wir im Folgenden für die Großregion mit ihrem ‚Kern‘ SaarLorLux die Frage in den Vordergrund, auf welche Weise sich im Zuge des Pandemiegeschehens transnationale Solidarität manifestierte und wie daran geknüpft erste Einschätzungen zur Resilienz der grenzüberschreitenden Strukturen ausfallen können. Der Beitrag öffnet vor diesem Hintergrund mit einer überblicksartigen Konzeptualisierung von Solidarität und Resilienz – und damit von zwei zunächst sehr abstrakten und facettenreichen Begriffen, die im Kontext der Covid-19-Pandemie ‚Konjunktur feierten‘ (Abschnitt 2). Ausgehend von dieser theoretischen Grundlegung wird im dritten Abschnitt mit Blick auf die Region SaarLorLux das Verständnis von Solidarität und Krisenfestigkeit im Lichte der Covid-19-Pandemie untersucht. Die empirische Basis bilden grundlegende Publikationen zu den Auswirkungen der Pandemie auf die Grenzregion, 2020 und 2021 geführte Interviews mit Entscheidungs-

16 EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: „Gemeinsam sind wir stärker: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter vertiefen“. Erklärung des Zwischengipfels unter saarländischer Gipfelpräsidentschaft, 18.06.2020, <https://www.grossregion.net/content/download/4618/file/Erklaerung%20Zwischengipfel.pdf> [12.10.2023].

17 Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion. 17. Gipfel der Großregion unter saarländischer Präsidentschaft, Saarbrücken 2021, <http://www.grossregion.net/content/download/5071/79946> [12.10.2023].

träger:innen und ausgewertete Dokumente¹⁸ sowie Inhalte der Podiumsdiskussion im Kontext der dritten Saarbrücker Europa-Konferenz des Clusters für Europaforschung (CEUS) an der Universität des Saarlandes im Mai 2022, die sich in besonderer Weise mit der Frage nach europäischer Solidarität beschäftigte.¹⁹ Im Zuge letzterer diskutierten unter Moderation von Carolin Dylla (Saarländischer Rundfunk) der Mediziner Cem Özbek,²⁰ der Rechtswissenschaftler Julien Dubarry, der ehemalige Europa-Staatssekretär Roland Theis und Juniorprofessor Florian Weber zu Fragen von Solidarität in der Grenzregion SaarLorLux. Der Beitrag schließt mit einem Résumé und einem Ausblick auf künftige Forschungsbedarfe.²¹

2. Theoretische Grundlegung: Solidarität und Resilienz in Europa

2.1. Solidarität: Zwischen gemeinsamem Wert und gemeinsamem Handeln

Nicht zuletzt im Kontext verschiedener europaweiter und globaler Krisen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts auf das (Zusammen-)Leben in der EU einwirkten – darunter die Finanzkrise, die sogenannte Flüchtlingskrise, der Klimawandel, Terrorismus und der Krieg in der Ukraine –, konnte sich Solidarität zunehmend als fester Bestandteil politischer und gesellschaftli-

18 Im Rahmen der Auswertung greifen wir u. a. auf 26 Interviews mit Politiker:innen aus dem Saarland, dem *département* Moselle und dem Großherzogtum Luxemburg zurück, die 2020 und 2021 im Rahmen eines aus Mitteln der saarländischen Staatskanzlei finanzierten Forschungsvorhabens zu grenzüberschreitender Governance geführt wurden und bei dem auch das Themenfeld ‚Covid-19 und Auswirkungen‘ beleuchtet wurde. Die Interviews wurden von unserer Kollegin Nora Crossey geführt. Ergänzend finden luxemburgische Pressemitteilungen des Premierministers und des Außenministers aus dieser Zeit Berücksichtigung. Zur Anonymisierung wurde mit Kürzeln gearbeitet: D = Deutschland, F = Frankreich, L = Luxemburg, ergänzt um nat = national, reg = regional und kom = kommunal sowie eine laufende Nummer. Vgl. dazu auch Weber: Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19.

19 Aussagen der Moderatorin und der Teilnehmer der Podiumsdiskussion werden im Artikel als ‚Statements‘ gekennzeichnet.

20 Sanitätsrat Dr. med. Cem Özbek ist im April 2024 gestorben. Er war langjähriger Chefarzt der Klinik für Kardiologie und Angiologie der SHG-Kliniken Völklingen und engagierte sich stark für die grenzüberschreitende medizinische Versorgung in der deutsch-französischen Grenzregion. Für sein Engagement erhielt er das Bundesverdienstkreuz am Bande.

21 Der vorliegende Artikel wurde im Sommer 2022 verfasst und bildet entsprechend den Diskussionsstand zum damaligen Zeitpunkt ab.

cher Debatten etablieren.²² Aushandlungsprozesse um Solidarität in Europa sahen das Prinzip dabei häufig im Spannungsfeld zwischen dessen Bezeichnung als zentraler Wert, der in verschiedenen EU-Dokumenten erwähnt wird, und dessen fehlender Berücksichtigung im tatsächlichen Handeln.²³ Im Zuge der Covid-19-Pandemie wurde Solidarität aktiv und explizit eingefordert.²⁴ Sie ist dabei gleichermaßen als symbolisches Zeichen des Zusammenhalts und als mögliche, konkrete Handlungsweise zu verstehen, läuft dabei aber immer auch Gefahr, als leere Worthülse oder Lippenbekenntnis auf der Ebene politischer Rhetorik zu ‚verkümmern‘.

In einer konstruktivistischen Lesart ist Solidarität als „constructed through the interactions and understandings of groups or individuals over time“²⁵ zu verstehen. Folglich ist Solidarität kein Wert, der im Sinne eines immanenten Zustandes ‚einfach‘ gegeben ist, sondern muss ‚hergestellt‘ werden und ist damit immer als Prozess zu denken.²⁶ Hinzu kommt, dass Solidarität für unterschiedliche Akteure divergierende Bedeutungen hat bzw. haben kann – es gibt also nicht *die eine* Solidarität. Interessens- und Zielkonflikte kommen an dieser Stelle ebenso zum Tragen wie Fragen nach Verantwortlichkeiten. Aufgrund dieses wandelbaren, nicht eindeutig abgrenzbaren und kontingenten Charakters muss bzw. kann Solidarität immer wieder auch neu definiert werden.²⁷ Wie lässt sich Solidarität als

22 Lahusen, Christian/Grasso, Maria: Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction, in: Lahusen, Christian/Grasso, Maria T. (Hg.): Solidarity in Europe. Citizens’ Responses in Times of Crisis, Camden 2018, 1–18.

23 Vgl. bspw. Beutler, Bengt: Solidarity in the EU: A Critique of Solidarity and of the EU, in: Grimmel, Andreas/Giang, Susanne My (Hg.): Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis, Cham 2017, 21–35.

24 Bauhr, Monika/Charron, Nicholas: Stand Together or Alone? Public Support for European Economic Solidarity During the Covid-19 Pandemic, in: European Societies 23/4 (2021), 533–561; Bertoncini, Yves: European Solidarity in Times of Crisis: A Legacy to Develop in the Face of COVID-19, in: Fondation Robert Schuman/European issues 555 (2020), 1–13.

25 Gould, Carol C.: Transnational Solidarities, in: Journal of Social Philosophy 38/1 (2007), 148–164, hier 159.

26 Grimmel, Andreas/Giang, Susanne M.: Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values, in: Grimmel/Giang (Hg.): Solidarity in the European Union, 1–6, hier 2.

27 Becker, Peter: Europas soziale Dimension. Die Suche nach der Balance zwischen europäischer Solidarität und nationaler Zuständigkeit, in: SWP-Studie (2015), 1–34, hier 28.

vielschichtiges Konzept²⁸ vor diesem Hintergrund im europäischen Mehrebenensystem verorten?

Solidarität erwächst aus „common interests and concerns“;²⁹ mitunter gekoppelt an ein Gefühl von Gemeinschaft oder eine moralische Verpflichtung, zu helfen.³⁰ Für den konkreten europäischen Kontext bedeutet das, dass Solidarität als zunächst abstrakter Begriff immer vor dem Hintergrund umfassender und komplexer (sozialer) Zusammenhänge zu denken ist. Nach Hobbach³¹ kann europäische Solidarität als die Bereitschaft verstanden werden, eigene Ressourcen mit anderen Europäer:innen zu teilen, die diese benötigen. Dieses Verständnis basiert auf Annahmen einer organischen Solidarität, die zwischen Individuen und Kollektiven besteht und damit nicht zwingend auf privaten Bindungen beruht.³² Die Vorstellung nicht auf Gruppenzugehörigkeit basierender Solidarität ist konzeptionell besonders passfähig für eine Übertragung auf das Mehrebenengeflecht der EU.³³ Denn dieses macht es notwendig, Solidarität horizontal und vertikal – über Ebenen und Grenzen hinweg – zu denken und dabei verschiedene, möglicherweise nebeneinander bestehende Verständnisse von Solidarität zu berücksichtigen.³⁴ Solidarität in Europa ist damit immer vielfältig und komplex.³⁵ Die Ausprägungen können in einem komplementären, aber auch in einem konfligierenden Verhältnis zueinander stehen.³⁶ Damit einhergehend vollziehen sich diverse In- und Exklusionsprozesse, sodass Solidarität immer auch ‚Aushandlungssache‘ und potenziell umstritten ist.³⁷ Gerade in Krisenzeiten, die häufig mit Unsicherheiten, Ängsten oder Kon-

28 Stjernø, Steinar: *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge/New York 2005; Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*, 106.

29 Dean, Jodi: *Reflective Solidarity*, in: *Constellations* 2/1 (1995), 114–140, hier 115.

30 Hobbach: *European Solidarity*, 26.

31 Ebd., 26–28.

32 Durkheim, Émile: *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt am Main 1988² [1930].

33 Hierzu allgemein Knodt, Michèle/Tews, Anne: *European Solidarity and its Limits: Insights from Current Political Challenges*, in: Grimm/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 47–64.

34 Hierzu ausführlich ebd., 48–55.

35 Votoupalová, Markéta: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*, 103; Grimm, Andreas: *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”*, in: Grimm/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 161–175, hier 171.

36 Lahusen/Grasso: *Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction*, 5.

37 Hobbach: *European Solidarity*, 27.

flikten einhergehen, wird solidarisches Handeln zu einer sensiblen Frage – besonders, wenn mögliche Interessenskonflikte bestehen.³⁸ Denn Solidarität kann beispielsweise Einzelpersonen, nationalen Bevölkerungen oder der Menschheit als Ganze entgegengebracht werden, wobei deren jeweilige Ansprüche an ein konkretes Handeln divergieren.³⁹ An dieser Stelle wird deutlich, dass gerade der Brückenschlag zwischen abstraktem und gelebtem Prinzip einer gewissen Sensibilität und Abwägung bedarf, gleichwohl aber zwingend notwendig ist. „Good intentions and the evocation of European solidarity are not enough. There is no such thing as solidarity unless it is practised, regardless of the underlying definition of what it means to act in solidarity“.⁴⁰ Erst durch konkretes Handeln wird Solidarität greifbar⁴¹. Bereits im Schuman-Plan wurde die Notwendigkeit einer gemeinsamen Praktizierung von Solidarität betont: „L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait“.⁴²

Also können Krisen einerseits den Gedanken der Solidarität auf eine harte Probe stellen, etwa wenn Solidarisationen zugunsten der ‚eigenen‘ Bevölkerung mit einem Rückbezug auf nationalstaatliche Interessen einhergehen. Andererseits regen Krisen mitunter dazu an, über praktische Implikationen von Solidarität nachzudenken, mögliche Wege solidarischen Handelns zu identifizieren und konkretes Handeln im Sinne von Zusammenhalt und gegenseitiger Rücksichtnahme ‚neuen Schwung‘ zu verleihen.⁴³ Votoupalová⁴⁴ argumentiert vor diesem Hintergrund, dass Solidarität auch für die Resilienz des Schengen-Raums unabdingbar ist.

38 Steinvorh, Ulrich: Applying the Idea of Solidarity To Europe, in: Grimmel/Giang (Hg.): *Solidarity in the European Union*, 9–19, hier 12.

39 Lahusen/Grasso: *Solidarity in Europe – European Solidarity: An Introduction*, 5.

40 Grimmel/Giang: *Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values*, 2.

41 Beutler: *Solidarity In The EU*; Grimmel: *Solidarity in the European Union*.

42 Europäische Kommission/Schuman, Robert: *La déclaration Schuman du 9 mai 1950. Die Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950. The Schuman Declaration, Brüssel 2015 [1950]*, http://eubg.eu/upload/files/662783579_Shumann.pdf, 7 [12.10.2023].

43 Grimmel: *Solidarity in the European Union*, 173–174.

44 Votoupalová: *Solidarity as a Necessary Precondition for the Resilience of Schengen?*

2.2. Resilienz: Zwischen Widerstandsfähigkeit und Weiterentwicklung

Sich (scheinbar) zuspitzende krisenhafte Ereignisse haben in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur Solidarität als europäischen Wert und handlungsweisendes Leitbild zu einem zentralen Bestandteil gesellschaftspolitischer und wissenschaftlicher Debatten hervorkommen lassen. Gerade auch das Schlagwort der Krisenfestigkeit beziehungsweise Resilienz ist auf zivilgesellschaftlicher und politisch-institutioneller Ebene verstärkt in den Fokus gerückt⁴⁵ – in besonderer Weise im Kontext der Covid-19-Pandemie. Diese hatte verdeutlicht, dass „the idea of a borderless Europe and deterritorialisation is not resilient to crisis“.⁴⁶ Als ‚Patentlösung‘ für den Umgang mit vielfältigen Krisen liegt das Konzept im Zeitgeist.⁴⁷ Der Begriff der Resilienz diente besonders im Kontext grenzüberschreitender Kooperation zu Zeiten der globalen Gesundheitskrise als zentrales (politisches) Schlagwort, um dem Gedanken einer zu stärkenden Zusammenarbeit in Krisenzeiten und darüber hinaus Rechnung zu tragen, nachdem die globale Gesundheitskrise Entscheidungsträger:innen vor vielfältige Herausforderungen gestellt hatte.

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung kann für das Resilienzkonzept auf eine lange Geschichte zurückgeblickt werden. Mit Ursprüngen in der Psychologie⁴⁸ fand es zunächst in der sozialökologischen⁴⁹ und jüngst vermehrt auch in der soziologischen Forschung verstärkte Berücksichtigung – unter anderem auch in der Grenzraumforschung.⁵⁰ Mit der

45 Wilson, Geoff A./Wilson, Olivia J.: Assessing the Resilience of Human Systems: A Critical Evaluation of Universal and Contextual Resilience Variables, in: *Resilience* 7/2 (2019), 126–148, hier 126.

46 Opiłowska, Elzbieta: The Covid-19 Crisis: The End of a Borderless Europe?, in: *European Societies* 23/sup1 (2021), S589–S600, hier S597.

47 Simon, Stephanie/Randalls, Samuel: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future, in: *Dialogues in Human Geography* 6/1 (2016), 3–18, hier 4.

48 Zum Überblick über verschiedene Konzeptualisierungen menschlicher Resilienz vgl. Métais, Clément/Burel, Nicolas/Gillham, Jane E./Tarquinio, Cyril/Martin-Krumm, Charles: 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 (2022), 98–119, hier 99.

49 Für eine systematische und detaillierte Aufschlüsselung des Resilienzverständnisses in Bezug auf Nachhaltigkeit und Entwicklung vgl. Brown, Katrina: *Resilience, Development and Global Change*, Abingdon/New York 2016.

50 U. a. Andersen, Dorte Jagetic/Prokkola, Eeva-Kaisa (Hg.): *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*, Abingdon/New York 2022; Prokkola, Eeva-Kaisa: *Border-regional Resilience in EU Internal and External Bor-*

Inter- und Transdisziplinarität geht gleichzeitig eine gewisse Komplexität und Unbestimmtheit einher. Eine übergreifend ‚gültige‘ Definition von Resilienz existiert nicht.⁵¹ „In many respects, the concept is still evolving and is developing many hybrid meanings, many applications, and context-specific interpretations.“⁵² Simon und Randalls⁵³ diskutieren in diesem Kontext das Bestehen ‚multipler Resilienzen‘. Vor diesem Hintergrund kann das Konzept im Sinne eines *boundary objects* verstanden werden,⁵⁴ das durch verschiedene Disziplinen genutzt und angeeignet wird und dessen Verständnis je nach disziplinärer Perspektive variiert, das jedoch gleichzeitig gewisse identitätswahrende Kernaspekte innehat, die als Fundament des Ansatzes fortbestehen.

Resilienz beschreibt die Fähigkeit von (in diesem Falle grenzüberschreitenden) Strukturen, widrigen Situationen standzuhalten, auf Stressfaktoren zu reagieren, ohne dabei ihre Identität oder grundlegende Funktion zu verlieren, sich von ihnen zu erholen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.⁵⁵ Störfaktoren können dabei sowohl kurzfristige Schocks als auch sich lang-

der Areas in Finland, in: *European Planning Studies* 27/8 (2019), 1587–1606; Bristow, Gillian/Healy, Adrian: Crisis Response, Choice and Resilience: Insights from Complexity Thinking, In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8/2 (2015), 241–256; Martin, Ron/Sunley, Peter: On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualization and Explanation, in: *Journal of Economic Geography* 15/1 (2015), 1–42.

- 51 Hierzu bspw. Andersen, Dorte J./Prokkola, Eeva-Kaisa: Introduction: Embedding Borderlands Resilience, in: Andersen/Prokkola (Hg.): *Borderlands Resilience*, 1–18, hier 2; für eine ausführliche Synthese des Resilienzverständnisses verschiedener Disziplinen vgl. Martin-Breen, Patrick/Anderies, J. M.: *Resilience: A Literature Review*, Brighton, 2011, <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/3692> [12.10.2023].
- 52 Brown: *Resilience, Development and Global Change*, 9.
- 53 Simon/Randalls: *Geography, Ontological Politics and the Resilient Future*.
- 54 Davoudi, Simin/Shaw, Keith/Haider, L. Jamila/Quinlan, Allyson E./Peterson, Garry D./Wilkinson, Cathy/Fünfgeld, Hartmut/McEvoy, Darryn/Porter, Libby: *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 (2012), 299–333; Baggio, Jacopo A./Brown, Katrina/Hellebrandt, Denis: *Boundary Object or Bridging Concept? A Citation Network Analysis of Resilience*, in: *Ecology and Society* 20/2 (2015).
- 55 Böschen, Stefan/Binder, Claudia R./Rathgeber, Andreas: *Resilienzkonstruktionen: Divergenz und Konvergenz von Theoriemodellen. Eine konzeptionell-empirische Analyse*, in: *GAIA – Ecological Perspectives For Science And Society* 26/S1 (2017),

sam anbahnende, zuspitzende krisenhafte Zustände sein.⁵⁶ Auch sich wandelnde Kontexte – externen wie internen Entwicklungen entspringend – können an die Resilienz von Strukturen appellieren. Damit sind es drei Fähigkeiten von Strukturen, die zu deren Krisenfestigkeit beitragen können: *Widerstandsfähigkeit*, *Anpassungsfähigkeit* an sich immer wandelnde Rahmenbedingungen und *Transformationsfähigkeit* im Sinne einer positiven Weiterentwicklung.⁵⁷ Als Reaktion auf Störungen wird also nicht unbedingt eine Rückkehr zum Status Prä-Krise (*bouncing back*) angestrebt.⁵⁸ Die generelle Bereitschaft zur Transformation und das Verständnis von Wandel als Chance sind damit wesentliche Charakteristika resilienter Strukturen.⁵⁹

Dem Resilienzkonzept liegt die Prämisse zugrunde, dass Strukturen immer an verschiedene Prozesse rückgebunden sind, teils unerwarteten Entwicklungen unterliegen und folglich dynamisch sind.⁶⁰ Sich immer wieder wandelnde Kontexte bedeuten auch, dass immer neue Störfaktoren oder Katalysatoren auf Strukturen einwirken und für sie neue Herausforderungen oder Stärken mit sich bringen können.⁶¹ Die konstruktivistische Denkweise von Resilienz, die Wandelbarkeit als einen inhärenten Bestandteil des Konzeptes anerkennt,⁶² trägt diesem Umstand Rechnung. Resilienz ist folglich niemals ein ‚einfach‘ gegebener und feststehender Zustand, sondern synchron und diachron verschieden.⁶³ Mit der Wandelbarkeit und Vielfältigkeit des Konzeptes geht einher, dass für jede Grenzregion ganz eigene

216–224, hier 216; Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1591.

56 Bösch, Frank/Deitelhoff, Nicole/Kroll, Stefan/Thiel, Thorsten: Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung, in: Bösch, Frank/Deitelhoff, Nicole/Kroll, Stefan (Hg.): Handbuch Krisenforschung, Wiesbaden 2020, 3–16, hier 4; Vomberg, Elfi/Stauss, Sebastian/Schürmer, Anna: Einleitung: Von konzentrierten Ausnahmezuständen, in: Vomberg, Elfi/Stauss, Sebastian/Schürmer, Anna (Hg.): Krise – Boykott – Skandal. Konzertierte Ausnahmezustände, München 2021, 11–33, hier 13.

57 Überblicksartig zu den drei Dimensionen vgl. u. a. Brown: Resilience, Development and Global Change; Walker, Brian/Salt, David: Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World, Washington 2006.

58 Wilson/Wilson: Assessing The Resilience of Human Systems, 127.

59 Vgl. Brown: Resilience, Development and Global Change, 6–8.

60 Hierzu bspw. ebd.; Simon/Randalls: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future, 15.

61 Métais/Burel/Gillham/Tarquino/Martin-Krumm: Integrative Review of the Recent Literature on Human Resilience, 110.

62 Vgl. ebd., 98 und 100–101.

63 Brown: Resilience, Development and Global Change; Wilson/Wilson: Assessing the Resilience of Human Systems; Simon/Randalls: Geography, Ontological Politics and the Resilient Future.

Faktoren entscheidend für deren Resilienz sein können. „Border-regional resilience has its own logic that is different from the national logic“.⁶⁴ Dezentralisierten Entscheidungsfindungsprozessen sowie der Befähigung und Stärkung der kommunalen und lokalen Ebene wird zur Ausgestaltung resilienter Strukturen eine hohe Bedeutung zuteil.⁶⁵ Im grenzüberschreitenden Kontext sind hier nicht nur vertikale, sondern auch horizontale Kommunikation und Kooperation im Sinne einer *cross-border multilevel governance*⁶⁶ vonnöten. Da grenzüberschreitende Kooperationen immer im Einfluss eines Geflechts mehrerer Ebenen stehen, ist Resilienz nur unter Beteiligung verschiedener Akteure und Ebenen zu erreichen.⁶⁷ Auch bezüglich der zeitlichen Dimension von Resilienz bedarf es einer Unterscheidung zwischen „short-term adaptive capacities of populations in a region and the longer-term resilience of their production and livelihood systems“.⁶⁸ Können grenzregionale Strukturen also beispielsweise kurzfristig auf bestimmte Herausforderungen reagieren und sie bewältigen, sind sie damit noch nicht zwingend langfristig resilient.

Ausgehend von diesen theoretischen Konzeptualisierungen beleuchten wir im Folgenden für die Grenzregion SaarLorLux, inwiefern Solidarität als politische Leitidee oder gelebtes Prinzip im konkreten Umgang mit der Covid-19-Pandemie fungierte. Daran anknüpfend rückt das Resilienzkonzept als ‚Schlüssel‘ zu einem perspektivischen und langfristig ausgerichteten erfolgreichen Reagieren auf Krisen in den Mittelpunkt der Analyse. In welchem Maße konnten Solidarität und Resilienz der grenzüberschreitenden Kooperation also bereits beobachtet werden? Welche Faktoren wirkten sich hinderlich und förderlich auf den Umgang mit der Covid-19-Pandemie

64 Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1602.

65 Wilson/Wilson: Assessing the Resilience of Human Systems, 127.

66 Špaček, Martin: Multilevel Cross-Border Governance in The Czech-Saxon Borderland: Working Together or in Parallel?, in: Halduskultuur/Administrative Culture 18/2 (2018), 175–202; hierzu bspw. Crossey, Nora/Weber, Florian: Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, in: Mangels, Kirsten/Briegel, Daniela (Hg.): Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung, Kaiserslautern 2022, 23–41.

67 Prokkola: Border-regional Resilience in EU Internal and External Border Areas in Finland, 1591.

68 Bristow/Healy: Crisis Response, Choice and Resilience: Insights from Complexity Thinking, 253.

aus? Und welche Notwendigkeiten und Wünsche zugunsten resilient(er) Strukturen werden von Entscheidungsträger:innen formuliert?

3. Grenzüberschreitende Solidarität und Resilienz in der grenzüberschreitenden Region SaarLorLux im Zuge der Covid-19-Pandemie

3.1. Ad-hoc-Reaktionen auf die Covid-19-Pandemie und Herausforderungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Ermöglicht durch die Errungenschaften des europäischen Integrationsprozesses war das freie Überqueren von nationalen Grenzen im Schengen-Raum seit 1995 und den Folgejahren zur Normalität geworden. Besonders in transnational eng verflochtenen Grenzräumen wie der Region SaarLorLux wurde es im Alltag selten hinterfragt. Die grenzüberschreitende Alltagsmobilität umfasst hier neben dem Berufspendeln das gewissermaßen stereotype Kaufen von Baguette in Frankreich, das Tanken in Luxemburg oder das Einkaufen in deutschen Discountern, aber auch den Besuch und die Pflege von Familienangehörigen und Freund:innen oder den Besuch von Schulen oder Universitäten.⁶⁹ Diese lange etablierten Beziehungen gerieten zeitweise ‚aus den Fugen‘, als mit der Covid-19-Pandemie Bürger:innen und Politiker:innen unvorbereitet auf eine Gesundheitskrise dieses Ausmaßes traf. „Tellement on est européen dans l’esprit qu’on n’imaginait pas qu’un jour la frontière puisse être fermée“, so ein:e Bürgermeister:in aus dem *département* Moselle (F_kom_8). Nachdem der Krisenstab der Bundesregierung die *région* Grand Est aufgrund der dort rasant ansteigenden Fallzahlen am 11. März 2020 durch das deutsche Robert Koch-Institut zum Risikogebiet erklärt hatte,⁷⁰ führte die Bundesrepublik Deutschland am 16. März

69 Wille: Grenzüberschreitende Alltagspraktiken in der Großregion SaarLorLux; Universität der Großregion: La coopération universitaire transfrontalière et la pandémie du Coronavirus. Pressemitteilung, Esch-sur-Alzette/Saarbrücken 2020, http://www.uni-gr.eu/sites/tst-uni-gr.univ-lorraine.fr/files/users/documents/cp_unigr_et_covid-19_fr_14.04.20.pdf [12.10.2023].

70 Robert Koch-Institut: Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). Aktualisierter Stand für Deutschland, Berlin, 11.03.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-11-de.pdf?__blob=publicationFile, 5 [12.10.2023]; Recktenwald, Katharina/Weber, Florian/Dörrenbächer, H. Peter: Grenzregionen in Zeiten der Covid-19-Pandemie – eine Analyse der Berichterstattung der Saarbrücker Zeitung im

Kontrollen an den Grenzen zu verschiedenen Nachbarländern ein, unter anderem auch zu Luxemburg und Frankreich. Drei Tage später wurden einzelne Grenzübergänge geschlossen.⁷¹ Fortan durfte die Grenze nur noch aus ‚triftigen Gründen‘ passiert werden – etwa, um zur Arbeit zu gelangen oder sich um pflegebedürftige Angehörige zu kümmern – viele weitere alltägliche grenzüberschreitende Aktivitäten hingegen blieben untersagt.⁷² Auch für diejenigen Menschen, die die Grenze weiterhin überqueren durften, blieb das ‚Grenzmanagement‘ nicht ohne Auswirkungen, denn für den Weg zu einem ‚notifizierten Grenzübergang‘⁷³ mussten Umwege und Staus aufgrund der Kontrollen in Kauf genommen werden. Diese exemplarisch und in knapper Form dargestellten Auswirkungen der krisenbedingten Einschränkungen verdeutlichen, wie sehr der Alltag im grenzüberschreitenden Verflechtungsraum verkompliziert wurde. Auf markante Weise machten sie die restringierende Wirkung nationaler Grenzen für Grenzraumbewohner:innen aktiv spür- und erlebbar.

Gerade die unilateralen Entscheidungen, die nicht mit den Nachbarn koordiniert bzw. nicht hinreichend transparent kommuniziert wurden, ließen die erste Welle der Covid-19-Pandemie zu einer Herausforderung für die grenzüberschreitenden Beziehungen in der Region SaarLorLux werden.⁷⁴ Die Grenzrestriktionen, mit dem insbesondere der Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung sichergestellt werden sollte, können, wie es der damalige saarlän-

Frühjahr 2020, Saarbrücken, 2022, https://ubt.opus.hbz-nrw.de/opus45-ubtr/ftdoor/deliver/index/docId/1788/file/UniGR-CBS_Working_Paper_Vol12.pdf, 8 [12.10.2023].

- 71 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Grenzübertritt nur noch an bestimmten Grenzübergangsstellen. Pressemitteilung, Berlin, 19.03.2020, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/festlegung-grenzuebergangsstellen.html> [12.10.2023]; Bundespolizei: Corona-Virus: Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark. Pressemitteilung, Potsdam, 15.03.2020, https://www.bundespolizei.de/Web/DE/04Aktuelles/01Meldungen/2020/03/200315_grenzkontrollen_corona.html [12.10.2023].
- 72 Hierzu allg. Theis, Roland: 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/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 427–447.
- 73 Thewes, Hanno: Flatterband und Barrikaden: Grenzschießungen in der Pandemie, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 195–200, hier 199.
- 74 Zum Überblick vgl. Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières.

dische Ministerpräsident Tobias Hans⁷⁵ mit etwas Abstand rahmt, als „Akt der Hilfslosigkeit“ verstanden werden, denn gerade die erste Pandemiewelle im Frühjahr 2020 erforderte spontanes Handeln in einer unübersichtlichen und unvorhergesehenen Situation. Wie in einer Kettenreaktion wurden Entscheidungen getroffen und Maßnahmen beschlossen, die Halt schaffen und den Bürger:innen Sicherheit vermitteln sollten (Statement Roland Theis im Rahmen der Podiumsdiskussion). Auch schien es in gewisser Weise ‚nachvollziehbar‘, dass damit die Interessen all jener Menschen berücksichtigt wurden, für die die jeweiligen Entscheidungsträger:innen Verantwortung übernehmen: „[Pour] les ministres de l’Intérieur des deux pays [...], c’[était] plus facile de gérer une crise sanitaire en fermant la frontière, en confinant le pays, je peux le comprendre“ (F_kom_2).⁷⁶ Es waren damit weniger die Grenzkontrollen und -schließungen als solche, sondern vielmehr der Modus Operandi (Statement Florian Weber) – die unabgestimmte Vorgehensweise der Bundesrepublik bei der Einführung der Restriktionen –, der „den Nachbarn sozusagen vor den Kopf“ stieß (D_kom_4). „Du jour au lendemain, on ferme la frontière, on [ne] demande rien à personne ici, on [ne] demande rien à l’Eurodistrict, on [ne] demande rien aux communes, on ne demande rien aux départements“ (F_kom_2, hierzu auch D_kom_9).

Gleichzeitig wurde gerade die Tatsache, dass sich Verantwortliche unterschiedlicher Institutionen damit im Moment akuter Bedrohung auf die nationale Maßstabsebene zurückbezogen, von vielen als Schock wahrgenommen. „Wenn ich das mal im Bild formulieren will, das ist so, wenn in Ihrer Straße ein Feuer ausbricht und das erste, was Sie machen, ist nicht mit den Nachbarn die Löschkette bilden, sondern die Haustür abzusperrern“ (Statement Roland Theis). Entsprechende Egoismen entfalteten auch eine starke symbolische Wirkung. Verbarrikadierte Grenzübergänge und bewaffnete (deutsche) Polizist:innen an den Grenzen wurden als „beschämend“ (D_kom_9) und „taktlos“ (F_kom_7) wahrgenommen, denn sie suggerierten, Saarländer:innen müssten vor ihren französischen Mitbürger:innen ‚geschützt‘ werden, was in einer eng verflochtenen Grenzregion „schizophren“ und das Gegenteil gelebter Solidarität sei (Statement Florian Weber). Die Frage nach Solidarität mit den (europäischen) Nach-

75 Hans, Tobias: Gemeinsam vorangehen!, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 123–131, hier 127.

76 Hierzu auch Arnold/Mohammed: Einleitung: Kritisches Denken als gemeinsame Praxis, 7.

barn erlangte besondere Virulenz,⁷⁷ als sich die Angst vor dem Virus und der *région* Grand Est als vermeintlicher ‚Ursprung der Gefahr‘ in Ressentiments von Teilen der saarländischen Bevölkerung ihren französischen Nachbar:innen und nicht *allen* Grenzgänger:innen gegenüber manifestierte.⁷⁸

Als erfreulich ist in diesem Kontext hervorzuheben, dass sich gleichzeitig viele Grenzraumbewohner:innen von entsprechenden Maßnahmen und deren Wirkungen distanzieren, denn einem Selbstverständnis als „überzeugter Europäer“ (D_kom_4) liefen diese Entwicklungen zuwider. Mit Willensbekundungen und Manifesten, aber auch Solidaritätsaktionen, beispielsweise mit Bannern an gewöhnlich hoch frequentierten Grenzübergangsstellen wie der Freundschaftsbrücke zwischen Kleinblittersdorf und Grosbliederstroff oder auf YouTube veröffentlichten Solidaritätsbekundungen,⁷⁹ setzten sich Bürger:innen sowie Bürgermeister:innen und weitere politische Akteur:innen aktiv für offene Grenzen, ein solidarisches Miteinander und für den europäischen Gedanken ein.⁸⁰ In einer Video-Botschaft votierte der EVTZ SaarMoselle⁸¹ für ein baldiges Ende der verstärkten Grenzkontrollen.⁸² Auch der ehemalige Vize-Premierminister von Luxem-

77 Hierzu bspw. Rottner, Jean: La COVID-19 à l'aune de l'humilité, du pragmatisme et de la solidarité européenne, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 141–147.

78 Peyrony, Jean: Grenzsicherungen als Folge von COVID-19. Empirischer Bericht für den Zeitraum März bis Juni 2020, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/1 (2021), 94–107, hier 98; Dylla: Drei Monate „Grenzerfahrungen“; Freitag-Carteron, Susanne: Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 295–308.

79 Clivot, Michael: Solidaritätserklärung der saarländischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister nach Frankreich, 02.04.2020, <http://youtu.be/kgauYwPbWqA> [12.10.2023].

80 Wille, Christian: Border(ing)s In Times Of COVID-19, in: Wille, Christian/Kanesu, Rebekka (Hg.): Bordering in Pandemic Times: Insights into the COVID-19 Lockdown, Luxemburg/Trier 2020, 11–16, hier 12–14; Wille, Christian/Weber, Florian: Analyzing Border Geographies in Times of COVID-19, in: Mein, Georg/Pause, Johannes (Hg.): Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences, Esch-sur-Alzette 2021, 361–385.

81 Eurodistrict SaarMoselle: Appel des maires allemands et français des communes frontalières de l'Eurodistrict SaarMoselle / Appell der deutschen und französischen Bürgermeister:innen von Grenzgemeinden im Eurodistrict SaarMoselle. 20.04.2020, <http://youtu.be/m0IxSeZI608> [12.10.2023].

82 Hierzu auch Schuh, Gilbert: Chronique d'une année COVID, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 201–206, hier 205.

burg forderte, dass das Schengen-Regime, „das sowohl das Symbol unserer Union als auch unserer Freiheiten ist und das zu einer der wesentlichen Säulen unserer Solidarität und unseres Wohlstands geworden ist“ (L_nat), dringend zu wahren sei.

Solidarität als zentraler europäischer Wert wurde damit explizit eingefordert. Jedoch bedarf es, wie in den theoretischen Ausführungen verdeutlicht wurde, gerade einer aktiven Umsetzung des Prinzips im tatsächlichen Handeln. Die Frage danach, wie Solidarität durch rechtliche Rahmenbedingungen ermöglicht und von staatlicher Seite durch Maßnahmen und Handlungen, die (gesellschaftlichen) Zusammenhalt stützen, durchgesetzt werden kann, ist vor dem Hintergrund divergierender Verständnisse von Solidarität und Erwartungen an solidarisches Handeln nicht ‚einfach‘ zu beantworten. Aus einer rechtlichen Perspektive gilt es immer, zwischen einer individuellen und einer kollektiven Dimension des Prinzips zu unterscheiden (Statement Dubarry). Diese können mitunter kollidieren, denn „Solidarität ist Schutz der Gesellschaft, aber Schutz der Gesellschaft ist nicht immer mit Schutz der Individuen gleich“ (Statement Dubarry). Es bedarf somit einer Abwägung zwischen verschiedenen Interessen, Risiken und Ängsten, wenn Solidarität gelebt werden soll.

Ein „Leuchtturmbeispiel für gelebte Solidarität“ (Statement Dylla) in der Grenzregion SaarLorLux war die Aufnahme französischer Covid-Patient:innen in deutschen Krankenhäusern im Frühjahr 2020. Während das Pandemiegeschehen in Deutschland es zuließ, „aus Vorsicht“ Intensivbetten freizuhalten, wussten „die Kollegen [...] auf der französischen Seite nicht mehr, wohin mit den Patienten“ (Statement Theis). Fehlende Kapazitäten an Beatmungsgeräten kosteten in französischen Kliniken Menschenleben (Statement Özbek). Angesichts dieser dramatischen Situation kam die Forderung, französische Patient:innen aufzunehmen, aus den saarländischen Kliniken selbst (Statements Özbek und Theis). So wandte sich beispielsweise auch der Geschäftsführer und Ärztliche Direktor des Klinikums Saarbrücken, Christian Braun,⁸³ mit dem folgenden Appel an seine Mitarbeiter:innen: „Wir finden, dass Hilfsbereitschaft und Solidarität insbesondere in Krisenzeiten nicht an Landesgrenzen enden darf. Wir stehen unseren französischen Nachbarn zur Seite, gerade in schwierigen Zeiten!“

83 Braun, Christian: Beherztes Handeln auf dem Winterberg: ALLE FÜR ALLE, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 207–216, hier 212.

Bestehenden Ängsten trotzend, dass im Falle steigender Fallzahlen die Bedarfe an Intensivbetten für deutsche Patient:innen nicht mehr ausreichen könnten, wurden Transfers ermöglicht (hierzu Statements Theis und Özbek). Die Entscheidung für Patient:innen-transfers war keine „große politische Errungenschaft, sondern [-] eine völlig menschliche Reaktion“ (Statement Theis) und wurde als Ausdruck einer beispielhaften europäischen Solidarität wahrgenommen (L_nat). Die Transfers haben deutlich gemacht, „que les hôpitaux français en tension peuvent compter sur la solidarité européenne“ (F_reg_1B). Gerade vor dem Hintergrund, dass die Verlegung von Patient:innen nicht risikofrei für die deutschen Kliniken war, handelte es sich hierbei um einen aus medizinischer, aber gerade auch aus symbolischer Sicht wichtigen Schritt: „[I] ne faut pas oublier l'incroyable générosité dont ont fait preuve les autorités sarroises, et plus généralement allemandes, pour accueillir des patients français dans leurs hôpitaux. Cet élan de solidarité a largement contribué à atténuer les désagréments causés par la fermeture de la frontière“ (F_nat_1). Die konkrete Umsetzung wurde durch bereits bestehende Erfahrungen saarländischer Kliniken mit der Behandlung französischer Patient:innen erleichtert (Statement Özbek): Seit 2019 regelt das MOSAR-Abkommen, dass Einwohner:innen des Euro-districts SaarMoselle beispielsweise im Falle kardiologischer Notfälle eine Versorgung im „nächsten und am besten geeigneten Krankenhaus mit einer qualitativ hochwertigen und sicheren Versorgung“⁸⁴ gewährt wird – ungeachtet, in welchem Land sich die Klinik befindet. Die bereits bestehende grenzüberschreitende Kooperation stellte sich damit als wichtige Grundlage für ein Reagieren auf die Krise heraus. Auch Einzelpersonen wie der Chefarzt des Völklinger Klinikums nahmen in der Krisenkooperation eine zentrale Rolle ein (F_reg_2B).

Nicht nur in der medizinischen Zusammenarbeit, sondern auch in anderen Belangen trugen bestehende grenzüberschreitend arbeitende oder ‚denkende‘ Strukturen und Netzwerke wie der Eurodistrict SaarMoselle oder das Europaministerium des Saarlandes maßgeblich dazu bei, die Handlungsfähigkeit in der Grenzregion sicherzustellen, indem sie die Verteilung von Masken organisierten, Bürger:innen informierten und als Anlaufstelle für neu aufkommende Fragestellungen immer wieder neue Lösungen such-

84 Großregion: Grenzüberschreitende Infrastrukturen und Dienste, Esch-sur-Alzette, <https://www.grossregion.net/Buerger/Gesundheit-Pflege/Grenzueberschreitende-Infrastrukturen-und-Dienste> [12.10.2023].

ten.⁸⁵ Die ‚Task Force Grenzgänger‘, eine 2011 eingerichtete Anlaufstelle für Fragen und Probleme von Grenzgänger:innen, stellte einen wichtigen Partner für politische Verantwortliche in der Region SaarLorLux dar.⁸⁶ Daneben waren auch bestehende Partnerschaften zwischen Städten, Gemeinden und einzelnen Ortsteilen ein wichtiger Ausgangspunkt für vielfältige Formen der Kooperation.⁸⁷ Ein:e Bürgermeister:in aus dem *département* Moselle beschrieb beispielsweise den Kontakt zu einem:einer Amtskolleg:in wie folgt: „[O]n se téléphonait, on parlait des masques, des mesures sanitaires et tout. [...]. On espère toujours que la situation se normaliserait et qu'on prendrait la voiture et qu'on irait de l'autre côté“ (F_kom_1).

Neben bestehenden boten neu geschaffene Strukturen und Netzwerke einen wichtigen Rahmen für die Zusammenarbeit in einer Situation, die ein schnelles Handeln voraussetzte. Grenzüberschreitende Krisenstäbe wie die ‚Task Force Corona‘ auf der Ebene von saarländischen Behörden sowie der *région* Grand Est (hierzu F_nat_1), aber auch Telefonkonferenzen unter Beteiligung von Akteur:innen regionaler, nationaler und grenzüberschreitender Institutionen⁸⁸ fanden sich zusammen, um Herausforderungen und Spannungspunkte zu definieren, offene Fragen zu adressieren und Lösungen innerhalb der verschiedenen Kompetenzbereiche zu finden. Der angespannten Situation der ersten Pandemiephase konnte durch dieses schnell eingerichtete „véritable engagement de solidarité transfrontalière“ (F_reg_1B) begegnet werden.

3.2. Erste Erkenntnisse, Lehren und Konsequenzen aus den Erfahrungen der ersten Pandemiewelle

Besonders die ersten Tage und Wochen der Covid-19-Pandemie stellten die Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux auf eine harte Probe. Die unzureichend kommunizierten und koordinierten Ad-hoc-Reaktionen auf die Krise – insbesondere die Einführung von Grenzkontrollen und die

85 Braun: *Beherztes Handeln auf dem Winterberg*, 215; Thewes: *Flatterband und Barrikaden*, 198; Jochum, Dominik: *Eng verschlungen über die Grenze hinweg*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 173–184, hier 180.

86 Theis: *Viel mehr als „plus jamais!“*, 435.

87 Crossey, Nora: *COVID-19 als mögliche Chance. Gemeinden, grenzüberschreitende Beziehungen und die Frankreichstrategie des Saarlandes*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 401–416, hier 407.

88 Theis: *Viel mehr als „plus jamais!“*, 431.

Schließung einzelner Grenzübergänge – mit ihren praktischen und symbolischen Implikationen erschwerten das Zusammenleben in dem Verflechtungsraum erheblich. Gleichwohl wurden in besonderer Weise im Lokalen schnell Forderungen nach frei passierbaren Grenzen und einem solidarischen Miteinander laut. Neben den angerissenen Solidaritätsaktionen und Appellen waren es die verschiedenen Maßnahmen im Gesundheitsbereich, die im Sinne einer ‚gelebten‘ Solidarität beobachtet werden konnten. Als entscheidende Grundlage hierfür stellten sich Akteure ‚vor Ort‘ sowie insbesondere bestehende und neu etablierte (grenzüberschreitende) Netzwerke und Strukturen heraus. „[D]urch Innovation, durch Kreativität, durch vielleicht auch wenig administratives Denken, unbürokratisches Denken“ (F_reg_2A) konnten vor Ort Lösungen für verschiedene Herausforderungen gefunden werden. Auch die ‚gelebte‘ Solidarität setzte damit „auf der lokalen Ebene im grenzüberschreitenden und direkten Miteinander an“ (Statement Weber). Entscheidungen und Prozesse *bottom-up* waren damit äußerst bedeutsam für die Funktions- und Handlungsfähigkeit in der Grenzregion.

Die Covid-19-Pandemie wirkte einerseits wie ein Schock, machte andererseits aber die Kapazitäten zu solidarischem und innovativem Handeln in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sichtbar, so ein:e Vertreter:in des *département* Moselle – „eine wichtige Dynamik auf die man jetzt aufbauen sollte“ (F_reg_2A). Die ersten Erfahrungen mit der Pandemie zeigten damit auf, „was wir grenzüberschreitend gut gemacht haben, schon vor der Pandemie, und was wir auch nach wie vor gut können, das auch besser geworden ist“, aber auch, „dass wir uns darüber getäuscht haben, wie wenig krisenresistent unsere grenzüberschreitende Zusammenarbeit war“, so Roland Theis. Stärken und Schwächen, Chancen und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die durchaus bereits vor der Pandemie bestanden hatten, traten im ‚Scheinwerferlicht‘ der Pandemie zum Vorschein, woraus verschiedene Erkenntnisse abgeleitet und erste Konsequenzen gezogen wurden.

Insbesondere während der ersten Welle der Pandemie war deutlich geworden, dass Fragen der grenzüberschreitenden Kooperation im Lokalen deutlich besser gehandhabt werden konnten als von nationalstaatlichen Institutionen.⁸⁹ Gleichwohl wurde die grenzüberschreitende Zusammenar-

89 Hierzu bspw. Klein, Mathieu: *Écueils et chances de la crise sanitaire liée à la COVID-19 les collectivités territoriales en première ligne*, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières*, 163–171, hier 164.

beit von einigen Verantwortlichen mitunter auch als zusätzlicher Aufwand ‚abgetan‘: Es zeigte sich hiermit ein fehlendes Verständnis einiger u. a. nationaler Entscheidungsträger:innen und Institutionen für den Alltag in und die Funktionsweise von Grenzregionen. Dieses Unverständnis wurde von grenzregionalen Akteuren als wesentliches Hindernis der Zusammenarbeit im Kontext der Covid-19-Pandemie identifiziert.⁹⁰ Es waren folglich die ‚lauten‘ Stimmen aus der Grenzregion, die nationale Verantwortliche auf die grenzregionalen Realitäten aufmerksam machten, die durch die unilateral eingeführten Grenzrestriktionen stark beeinträchtigt wurden. Sie sensibilisierten auf diese Weise dafür, wie sehr ein reibungsloses Funktionieren des Alltags in Grenzregionen von koordinierten und hinreichend kommunizierten Maßnahmen sowie frei passierbaren Grenzen abhängt. Zu einem wichtigen Bindeglied wurde in diesem Kontext der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AgZ), der mit dem Aachener Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik 2019⁹¹ eingerichtet worden war und der sich mit einer ersten gemeinsamen Sitzung im Januar 2020 konstituierte.⁹² Im Rahmen des Ausschusses kamen und kommen nationale, regionale und kommunale Vertreter:innen Deutschlands und Frankreichs zusammen. Während der Pandemie trug der AgZ maßgeblich dazu bei, über Ebenen hinweg „ein Verständnis genau für diese Situation vor Ort zu schaffen“ (Statement Weber). Gemeinsam wandten sich deutsche und französische Verantwortliche mit der folgenden Botschaft an ihre jeweiligen nationalen Regierungen in Berlin und Paris: „La fermeture d’une frontière ne sera jamais une solution à une crise sanitaire, mais c’est bien la coopération de proximité qui peut en être une, car ses acteurs ont agi en responsabilité pour le bien commun de tout un bassin de vie transfrontalier“ (F_reg_2B). Dabei verlief „die Linie der Diskussion gar nicht mal zwischen Deutschen und Franzosen“, sondern zwischen der regionalen Ebene (also der *région* Grand Est, dem *département* Moselle, dem Eurodistrict SaarMoselle und dem Saarland) und den

90 Hierzu bspw. Dylla: Drei Monate „Grenzerfahrungen“.

91 Bundesrepublik Deutschland/Französische Republik: Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration (kurz: Vertrag von Aachen), Aachen, 22.01.2019, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1570126/c720a7f2e1a0128050baaa6a16b760f7/2019-01-19-vertrag-von-aachen-data.pdf?download=1> [12.10.2023].

92 Hierzu auch Kerber, Markus: Für eine krisenfeste Zusammenarbeit in der deutsch-französischen Grenzregion! Erfahrungen und Schlussfolgerungen aus der „ersten Welle“ der COVID-19-Pandemie, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 45–53, hier 50–51.

„nationalen Kapitalen“ (Statement Theis). Doch auch auf der regionalen Maßstabsebene kamen ausbaufähige sprachliche und interkulturelle Kompetenzen zum Tragen. Europa und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit fanden, so Roland Theis, auch auf Landesebene nicht in allen Ministerien gleichermaßen Berücksichtigung. Er beobachtete ressortbezogene Unterschiede: „Gesundheitspolitiker denken in Gesundheitskategorien, Innenpolitiker denken in Innenkategorien wie Polizeikategorien, und Leute, die was mit Europa machen, denken vielleicht daran, dass man vielleicht besser miteinander arbeiten sollte“ (Statement Theis). Damit einhergehend war die Kooperation abhängig von Individuen und einzelnen Kontakten (Statements Özbek und Theis), weshalb eine übergreifende Förderung und Stärkung der interkulturellen Kompetenz als wichtiger Handlungsbedarf begriffen wurde (Statement Theis).

Diese Erkenntnisse verdeutlichen, wie sehr das Funktionieren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit damit von einer bedachten Kommunikation und Kooperation über Ebenen hinweg – vertikal und horizontal – abhängt, die die Spezifika der Verflechtungsräume berücksichtigen. Die unmittelbaren Reaktionen auf die Pandemie hatten weitreichende politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Störungen mit sich gebracht, gleichzeitig aber die Notwendigkeit passierbarer Grenzen und abgestimmter Handlungsweisen ins Bewusstsein von Verantwortlichen rücken lassen. Ein stärker auf die Interessen und Belange von Grenzregionen und ihren Bewohner:innen ausgerichtetes Handeln in späteren Pandemiephasen trug dieser Erkenntnis ein Stück weit Rechnung, wenngleich die Grenzsituation sowie unterschiedliche nationale Gesundheitsmanagements weiterhin herausforderten.⁹³ Neue Unsicherheiten durch aufkommende Virusvarianten und in Teilen stark divergierende Infektionsgeschehen in Deutschland und Frankreich, die nicht zuletzt aus unterschiedlichen Verfahrensweisen und Maßnahmen der Länder resultierten,⁹⁴ ließen die Frage von Grenzrestriktionen im Herbst 2020 wieder aufkommen. Von Grenzsicherungen und pauschal geltenden Reiseverboten wurde innerhalb der Europäischen Uni-

93 Weber, Florian/Theis, Roland/Terrolion, Karl: Neue Herausforderungen, alte Grenzen? Wie die COVID-19-Pandemie das deutsch-französische Verhältnis aufwirbelt, in: Weber/Theis/Terrolion (Hg.): Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières, 3–18, hier 13–16; Dittel, Julia: Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion, in: Brodowski, Dominik/Nesselhauf, Jonas/Weber, Florian (Hg.): Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee, Wiesbaden 2022, 137–140.

94 Weber/Theis/Terrolion: Neue Herausforderungen, alte Grenzen?, 13–15.

on nunmehr abgesehen. Gewisse Einschränkungen im Sinne der Viruseindämmung, etwa stichprobenartige Kontrollen, blieben jedoch auch weiterhin möglich.⁹⁵

Der Einstufung französischer Regionen als (Hoch-)Risikogebiete durch die Bundesrepublik wurde insoweit begegnet, als Grenzgänger:innen, die sich maximal 24 Stunden in Deutschland aufhalten würden, ohne die Verpflichtung zu Quarantäne oder Testung pendeln durften.⁹⁶ Im März 2021 wurde das *département* Moselle zum Virusvariantengebiet erklärt. Zur Einreise in die Bundesrepublik wurde fortan ein maximal 48 Stunden alter, negativer Testnachweis vorausgesetzt – auch für Grenzgänger:innen. Diese Regelung blieb nicht ohne Kritik.⁹⁷ Gleichwohl konnte binnen weniger Tage ein grenzüberschreitendes Testzentrum in Saarbrücken in unmittelbarer Nähe zu dem hoch frequentierten Grenzübergang Goldene Bremm eingerichtet werden – maßgeblich umgesetzt und unterstützt durch die saarländische Landesregierung und den Eurodistrict SaarMoselle sowie weitere Akteure.⁹⁸ Dieses sollte die negativen Auswirkungen der nationalen Regelungen auf grenzüberschreitende Lebenswirklichkeiten ein Stück weit ‚abfedern‘. Doch nicht nur die Ausrichtung der Maßnahmen, sondern auch der Modus Operandi war ein anderer. So konnte eine verstärkte Absprache und (frühzeitige) Kommunikation über vertikale und horizontale Ebenen hinweg beobachtet werden.⁹⁹ Wenngleich Grenzrestriktionen auch in späteren Pandemiephasen eine ‚wichtige Option in den politischen Entscheidungen der Pandemiebekämpfung und in der deutschen Öffentlichkeit‘¹⁰⁰ blieben, lassen sich die Anpassungen als Konsequenzen verstehen, die aus den Erfahrungen mit den Ad-hoc-Reaktionen auf die Pandemie resultierten und auf eine transnational ‚gelebte‘ Solidarität hindeuten.

95 Vgl. Kauber, Clarisse: Die COVID-19-Krise und die deutschen Grenzen. Erfahrungen aus der ersten und zweiten Welle, in: Informationen zur Raumentwicklung 2/1 (2021), 86–93, hier 92.

96 Ebd.

97 Maillasson, Hélène: Warum es keine systematischen Kontrollen an der Grenze gibt, in: Saarbrücker Zeitung, 13.03.2021, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/blickzumnachbarn/warum-es-trotz-hoher-inzidenz-in-frankreich-keine-grenzkontrolle-gibt_aid-56689767 [12.10.2023].

98 Hierzu ausführlich Weber/Theis/Terrolion: Neue Herausforderungen, alte Grenzen?, 15.

99 Kauber: Die COVID-19-Krise und die deutschen Grenzen, 93.

100 Ebd., 92.

3.3. Die Covid-19-Pandemie als ‚Aufbruch‘? Forderungen, Lehren und Erkenntnisse

Die voranstehenden Entwicklungen können, anknüpfend an die Unterscheidung von kurzfristigem ‚Zurechtkommen‘ und längerfristiger Resilienz¹⁰¹ (hierzu ausführlich Abschnitt 2), als erste Anpassungen und Lehren verstanden werden. Die Erfahrungen mit der Pandemie mündeten gleichzeitig in Versprechen verschiedener Entscheidungsträger:innen, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit künftig stärker forcieren und diese resilienter gestalten zu wollen.¹⁰² Michael Roth, damaliger Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt, beschreibt die Pandemie angesichts ihres Impulscharakters und der damit einhergehenden Chance, der transnationalen Zusammenarbeit neuen ‚Wind‘ zu verleihen, als ‚Aufbruch‘ in Richtung einer stärker integrierten und krisenfesteren Zukunft: „Nous voulons porter ensemble, France et Allemagne, l’ambition d’une Europe plus intégrée, plus résiliente, plus forte. Il est de notre responsabilité de faire tout ce qui est en notre pouvoir pour surmonter les épreuves du temps, et, à un pas en arrière, sous le coup de la crise, doivent succéder deux pas en avant“.¹⁰³

Die Erreichung dieses ambitionierten Ziels wird an Handlungs- und Anpassungsbedarfe geknüpft, die zu einer langfristigen Stärkung der grenzüberschreitenden Verflechtungen in der Region SaarLorLux betragen sollen. Ein Krisenplan, der auf alle Verwaltungsebenen – grenzüberschreitend von der nationalen bis zur lokalen Ebene, insbesondere innerhalb des Eurodistricts SaarMoselle – eingeht, solle erarbeitet werden, wobei dieser nicht in einer Schublade verstauben dürfe (Einschätzung der Podiumsdiskutant:innen). Dieses tägliche Erleben der grenzüberschreitenden Kooperation könne in Bezug auf den medizinischen Bereich bedeuten, dass es den Bewohner:innen der Grenzregion grundsätzlich möglich sein sollte, Gesundheitsleistungen grenzüberschreitend zu nutzen. Im Falle einer weiteren Pandemie „werden diese Barrieren nicht mehr da sein, weil das normal sein wird, dass man hin und her über die Grenze gehen kann“ (Statement Özbek). Eine Korridorlösung,¹⁰⁴ die maßgeblich von Synergie-

101 Bristow/Healy: Crisis Response, Choice and Resilience, 253.

102 Hierzu bspw. EVTZ Gipfelsekretariat der Großregion: „Gemeinsam sind wir stärker: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter vertiefen; Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion.“

103 Roth: Ein Schritt zurück, zwei nach vorne, 37.

104 Siehe hierzu Eurodistrict SaarMoselle: Gesundheit: der Eurodistrict SaarMoselle will einen Corridor MOSAR, Saarbrücken, 18.11.2021, <https://www.saarmoselle.org/>

effekten profitieren könnte, erachtet Cem Özbek als zentrale Chance, um eine verbesserte Gesundheitsversorgung der Grenzraumbewohner:innen sicherzustellen und als beispielhaft für die gelebte Solidarität – und darüber auch die Resilienz – in der Grenzregion.

Die Selbstverständlichkeit und Alltäglichkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hingen dabei zunächst davon ab, dass nationale und regionale Verantwortliche die Nachbarn besser verstehen. In vielen Fällen werde der enge Austausch vor Ort schon gelebt, auf den anderen Ebenen, gerade von der Bundesebene bis hin zur europäischen Ebene, brauche es allerdings noch größere Aufmerksamkeit (Einschätzung Weber im Rahmen der Podiumsdiskussion). Aber auch im Alltag müsse der Austausch aktiver gelebt werden. „Statt so schön nebeneinander friedlich zu koexistieren brauchen wir, glaube ich, in der Region eine stärkere Demokratisierung und Popularisierung dieser grenzüberschreitenden Realität“ (Statement Theis). Werden Verflechtungen alltäglich gelebt, „dann werden wir auch glaubwürdigere Botschafter für das Thema gegenüber Berlin und Paris“ (Statement Theis). Gesamtgesellschaftlich müssten engere Verbindungen zwischen den Menschen gefördert werden. Ein solches „Zugehörigkeitsgefühl von Solidarität“ könne beispielsweise „durch Sportveranstaltungen, durch Religion, Gottesdienste, durch Kultur“ gefördert werden, argumentiert Julien Dubarry. Um den „Appetit“ auf den grenzüberschreitenden Austausch (Statement Theis) ‚anzuregen‘, seien auch gegenseitige Sprachkenntnisse – zumindest im Sinne einer funktionalen Mehrsprachigkeit – eine zentrale Grundlage. „Ich muss jetzt nicht perfekt Französisch können oder perfekt Deutsch, aber ich muss im Grenzraum diesen Austausch hinbekommen“ (Statement Weber). Die Alltagstauglichkeit des grenzüberschreitenden Austauschs und die Stärkung der interkulturellen sowie sprachlichen Kompetenzen über Ebenen hinweg werden damit als zentrale Voraussetzung einer erfolgreichen Handlungsfähigkeit der Grenzregion SaarLorLux in künftigen Krisen, aber auch darüber hinaus definiert. Das Management der „nächste[n] Krise[n]“ bereitet man dadurch vor, dass man grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Alltag macht, interkulturelle Kompetenz in allen Bereichen stärkt“ und die Alltagstauglichkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit sicherstellt (Statement Theis). Gerade Formen gelebter Solidarität, die maßgeblich von der lokalen Ebene ausgingen, verdeutlich-

UserFiles/File/presse.de/cp-de-2021/pm-20211118-korridor-mosar-gesundheit-saarmoselle.pdf [12.10.2023].

ten die Bedeutung dieser Forcierung von Zusammenhalt und Kooperation *bottom-up* für eine resilientere Zukunft der Region SaarLorLux.

4. Fazit: *Gemeinsam sind wir stärker!*

Die Covid-19-Pandemie rief Menschen ins Bewusstsein, dass das Europa offener Grenzen nicht unumstößlich ist. Unter anderem für die Region SaarLorLux, die durch tiefgreifende und historisch verwurzelte grenzüberschreitende Verflechtungen gekennzeichnet ist, bedeutete sie zunächst einen Schock. Bestehende Stärken, aber auch Schwachstellen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die in Nicht-Krisenzeiten durch mehr oder weniger tiefgreifend etablierte Verfahrensweisen umgangen wurden, traten durch die Geschehnisse im Kontext der Pandemie plötzlich zum Vorschein – besonders, als Grenzsicherungsmaßnahmen und nationale Alleingänge ein geschlossenes oder abgestimmtes grenzüberschreitendes Handeln unmöglich machten. Die Covid-19-Pandemie wirkte damit wie ein „Brennglas auf den Zustand der grenzüberschreitenden Arbeit“.¹⁰⁵ Aus den unmittelbaren Erfahrungen mit der Pandemie im Frühjahr 2020 im Spannungsfeld zwischen nationalem Agieren und Solidarität mit den Nachbar:innen zogen politische Entscheidungsträger:innen auf der EU-, nationalen, regionalen und lokalen Ebene erste Lehren. So bekräftigten sie die Notwendigkeit einer engeren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, betonten die Bedeutung gegenseitiger Solidarität und verschrieben sich dem Ziel, fortan gerade die Interessen und Bedarfe von Grenzregionen stärker zu berücksichtigen.¹⁰⁶

In Krisenzeiten wird immer wieder auf Solidarität als zentraler und handlungsweisender europäischer Wert verwiesen. „Mehr denn je brauchen wir Solidarität. Die Regeln des Schengen-Raums bilden den Rahmen für eine Zusammenarbeit, die es uns ermöglicht, gemeinsam die beispiellose Herausforderung dieser Pandemie zu bewältigen“ (L_nat). Émile Durkheim¹⁰⁷ sieht genau in diesen solidarischen Strukturen die Möglichkeit, Kohäsion sicherzustellen. Damit Solidarität nicht nur als Füllwort in politischen Debatten auf einer symbolischen Ebene verbleibt, muss sie prakti-

105 Theis: Viel mehr als „plus jamais!“; 427.

106 Gipfel der Großregion: Gemeinsame Erklärung des Gipfels der Großregion.

107 Durkheim: Über soziale Arbeitsteilung.

ziert und durch Taten hergestellt werden.¹⁰⁸ Forderungen nach Solidarität müssen durch konkrete Zielsetzungen und Handlungen be- und gelebt werden. In der Grenzregion SaarLorLux fand ein solidarisches Handeln in verschiedenen Bereichen statt – dies verdeutlichten beispielsweise die vielfältigen Beistandserklärungen und Solidaritätsaktionen von Bürger(meister):innen, aber auch die Patient:innentransfers aus französischen in deutsche Krankenhäuser. Es zeigte sich, dass Solidarität gerade im Regionalen und Lokalen durchaus gelebt wurde. Dort hatten sich Einschränkungen am stärksten manifestiert und dort wurden pragmatische Lösungen gefunden.¹⁰⁹ Das Subsidiaritätsprinzip und die Mehrebenengovernance stellten sich damit als Nährboden für gelebte Solidarität heraus.¹¹⁰

Konfrontiert mit Krisen und der Notwendigkeit konkreten Handelns war es auch die Leitidee der Krisenfestigkeit bzw. Resilienz, die auf zivilgesellschaftlicher und politisch-institutioneller Ebene verstärkt in den Fokus rückte. Vor diesem Hintergrund wurden die Fragen aufgestellt, in welchem Maße Resilienz der grenzüberschreitenden Kooperation in der Grenzregion SaarLorLux bereits beobachtet werden konnte, welche Faktoren sich dabei hinderlich und förderlich auf den Umgang mit der Covid-19-Pandemie auswirkten und welche Notwendigkeiten zugunsten resilient(er) Strukturen sich daraus ergeben.

Im Sinne einer kurzfristigen Handlungsfähigkeit in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit konnte beobachtet werden, dass aus den einschneidenden Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie erste Konsequenzen gezogen wurden. Es konnten damit gewisse Faktoren identifiziert werden, die sich negativ oder positiv auf die Fähigkeit der grenzüberschreitenden Strukturen innerhalb der Region SaarLorLux ausgewirkt hatten, auf die Herausforderungen der Covid-19-Pandemie zu reagieren. Das fehlende Verständnis für grenzüberschreitende Realitäten und Funktionsweisen, das Abwenden von gemeinschaftlichem Handeln und der Rückbezug auf nationale Kontexte ohne ausreichende transnationale Kommunikation und Kooperation stellten sich als zentrale Hindernisse für den grenzüberschreitenden Verflechtungsraum heraus. Unterstützend wirkten hingegen bereits bestehende grenzüberschreitende Strukturen und Netzwerke – formell und informell sowie über unterschiedliche Ebenen hinweg –, und damit eine

108 Grimm/Giang: Introduction: Solidarity Lost? The European Union and the Crisis of One of its Core Values.

109 Crossey: COVID-19 als mögliche Chance.

110 Hierzu auch Steinvorth: Applying the Idea of Solidarity to Europe, 16.

gewisse Routine in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, auf deren Erfahrungen aufgebaut werden konnte. Auch neu eingerichtete grenzüberschreitende Strukturen trugen maßgeblich zu einer Handlungsfähigkeit in der Grenzregion bei.

Damit konnte zunächst im Sinne einer gewissen *Widerstandsfähigkeit* auf die Krise reagiert werden. Neu eingerichtete Strukturen und auf die Spezifika von Grenzregionen ausgerichtete Maßnahmen lassen sich als erste *Anpassungen* verstehen. Aus den beschriebenen Erkenntnissen wurden Handlungs- und Verbesserungsbedarfe abgeleitet und definiert, die zu einer langfristig krisenfesten grenzüberschreitenden Kooperation und damit einer potenziellen *Transformation* beitragen sollen. Insgesamt gelte es zunächst, das Verständnis für grenzregionale Realitäten bei nationalen, aber auch bei regionalen Entscheidungsträger:innen zu steigern. Angesichts der engen Verflochtenheit liegt in der Förderung von Entscheidungs- und Handlungsprozessen *bottom-up* sowie einer gestärkten vertikalen und horizontalen Kohäsion eine zentrale Voraussetzung für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Region SaarLorLux. Als wesentliche Voraussetzung hierfür wird die Steigerung sprachlicher sowie interkultureller Kompetenzen angeführt – nicht nur auf der politisch-administrativen, sondern einer gesamtgesellschaftlichen Ebene: Die grenzüberschreitenden Verflechtungen müssen von den Bewohner:innen der Region SaarLorLux gelebt werden, weshalb die Alltagstauglichkeit von grenzüberschreitenden Aktivitäten – beispielsweise für Politiker:innen, Arbeitnehmer:innen oder Privatpersonen gleichermaßen – kontinuierlich berücksichtigt und ausgebaut werden sollte. Die Covid-19-Pandemie ließ damit Anpassungsbedarfe der grenzüberschreitenden Kooperation ins Bewusstsein von Entscheidungsträger:innen rücken. Perspektivisch ist zu zeigen, inwieweit diese Erkenntnisse und die ersten Lehren im politischen Handeln konkreten und weiteren Anklang finden werden. Es gilt zudem, explizit nach weiteren Faktoren zu fragen, die fördernd und hindernd für das Funktionieren grenzüberschreitender Kooperation wirkten und wirken. Gerade vor dem Hintergrund vielfältiger möglicher Ausprägungen von Solidarität und Resilienz erscheint in diesem Kontext eine vergleichende Untersuchung unterschiedlicher Grenzräume sehr lohnenswert.

