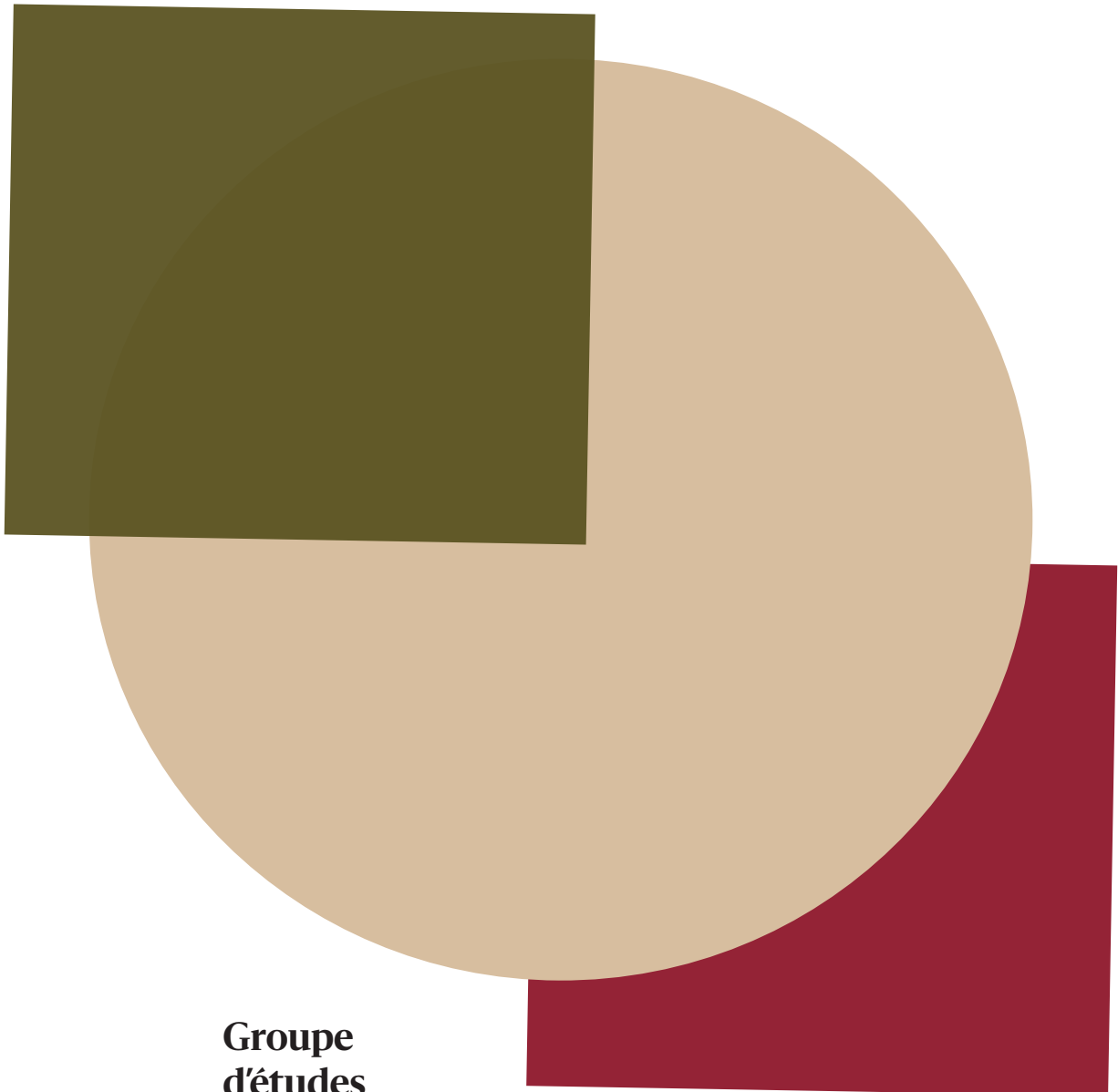


# Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzüberg- reifende Perspektiven



**Groupe  
d'études  
géopolitiques**

## **Groupe d'études géopolitiques**

### **Subsidiäres Krisenmanage- ment in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzüber- greifende Perspektiven**

#### **Verfasser**

Lucie Coatleven, François Hublet, Théophile Rospars

#### **Mitwirkende**

Jean-Sébastien Forteleone Arrighi, Jean-Toussaint Battestini, Charlotte Kleine, Sébastien Lumet, Pierre Mennerat, Aurore Sallard, Johanna Schleyer

#### **Vorwort**

Jean Asselborn

45, Rue d'Ulm 75005 Paris  
legrandcontinent.eu  
geg@ens.fr

#### **Um die Studie zu zitieren**

Lucie Coatleven, François Hublet, Théophile Rospars,  
*Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie:  
Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende  
Perspektiven*, Groupe d'études géopolitiques, der Bericht, Dezember  
2020.

Die Standpunkte und Policy-Vorschläge dieser Publikation spiegeln die Ansichten ihrer AutorInnen wieder, und entsprechen nicht zwangsläufig den Ansichten der befragten Personen. Für den Inhalt dieses Berichts tragen die Befragten daher keine Verantwortung.

## Im Rahmen der Vorbereitung dieses Berichts wurden befragt

**Dr. Christoph von Ach**, ehem.  
Generalsekretär, Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

**Hanna-Leena Ainonen**,  
Gränssamarbetsutvecklare Torneå/Haparanda

**Ann-Sofi Backgren**, President Association of  
European Border Regions

**Laurence Ball**, Geschäftsführerin EuRegio  
SaarLorLux+

**Xavier Bernard Sans**, Directeur Eurorégion  
Pyrénées-Méditerranée

**Laure Coussot**, Déléguée aux affaires  
transfrontalières, Canton de Vaud

**Dr. Bernd Dallmann**, Präsident  
RegioGesellschaft Schwarzwald Oberrhein  
e.V

**Loïc Delhuvette**, Directeur Agence de  
l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai

**Karel Groen**, Directeur Eems Dollard Regio

**Florence Jacquy**, Geschäftsführerin EVTZ  
Gipfelsekretariat der Großregion

**Clarisse Kauber**, Responsable études, Euro-  
Institut Kehl

**Annette Lipowsky**, Leiterin Stabstelle OB-  
Büro, Kehl

**Frerk Matthiesen**, Repräsentant der  
Grenzkommunen im Kreis Nordfriesland,  
Region Sønderjylland-Schleswig

**Oliver Paasch**, Ministerpräsident der  
Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens

**Jean Peyrony**, Directeur Général Mission  
Opérationnelle Transfrontalière

**Romana Sadravetz**, Leiterin Geschäftsstelle  
Euroregion Donau Moldau

**Dr. Birgit Seelbinder**, Präsidentin Euregio  
Egensis Arbeitsgemeinschaft Bayern e.V.

**Dr. Jean-Guy Talamoni**, Président de  
l'Assemblée de Corse

**Arola Urdangarin**, Directrice Eurorégion  
Nouvelle-Aquitaine Euskadi Navarre

**Dr. Christian Wille**, Université du  
Luxembourg



Jean Asselborn • Außenminister des Großherzogtums Luxemburg

## Vorwort

Ich freue mich, die einleitenden Worte zu dieser Publikation der Groupe d'études géopolitiques verfassen zu dürfen, die dem Krisenmanagement in den europäischen Regionen während der COVID-19-Krise gewidmet ist, und die dabei den Grenzgebieten ein besonderes Augenmerk schenkt.

Während gerade in den Grenzregionen Europa Alltagserfahrung ist, haben grenzübergreifende Gemeinschaften besonders stark unter den Auswirkungen der Pandemie zu leiden. Zu den dramatischen Folgen der Krankheit selbst kommen nämlich zahlreiche weitere Erschwernisse hinzu, die auf Einschränkungen im Grenzverkehr zurückzuführen sind. Nach einer ersten Phase, in der Grenzsicherungen und -kontrollen an der Tagesordnung waren, wird die zweite Phase der Epidemie von indirekteren Maßnahmen, wie etwa Quarantänevorschriften, geprägt. Die Pandemie war der Anlass zu vielen großzügigen Gesten, in denen eine konkrete, im eigentlichen Sinne lebensrettende Solidarität ihren Ausdruck fand; dies bezeugt die Aufnahme französischer Patienten im Großherzogtum Luxemburg sowie in weiteren europäischen Ländern. Leider war die grenzübergreifende Zusammenarbeit nicht überall auf der Höhe der Erwartungen. Vor 35 Jahren wurden die Schengener Abkommen unterzeichnet, und seitdem steht „Schengen“ in Europa für offene Grenzen und Freizügigkeit. Doch 2020 wurden auf dem Schengener Viadukt, der Luxemburg mit Deutschland verbindet, plötzlich wieder Kontrollen eingeführt. Der europäische Geist wird auf die Probe gestellt, wenn der freie Verkehr von Personen, Dienstleistungen und Gütern eingeschränkt wird und dadurch mancherorts Streit und Misstrauen in einem Maße entstehen, das Europa seit Jahrzehnten nicht mehr erlebt hatte. Kehren die Grenzen in unseren Regionen und in unserem Bewusstsein zurück, stehen die Grundlagen unserer Union auf dem Spiel. Bei einer solchen Entwicklung wären die Grenzregionen die größten Verliererinnen. Ein Beispiel unter vielen ist die „Großregion“, die aus Luxemburg und seinen Nachbarregionen besteht. Dort ist die wechselseitige Abhängigkeit besonders deutlich: Die 200.000 Grenzgänger, die jeden Tag über die luxemburgische Grenze fahren, liefern dafür das beste Beispiel.

Wir müssen uns in Zukunft dafür stark machen, dass das in den europäischen Verträgen verankerte Recht auf Freizügigkeit nicht weiter infrage gestellt wird. Ich werde nicht müde zu wiederholen, dass ein Virus nicht an den Grenzen gestoppt werden kann. Die Bekämpfung einer Pandemie rechtfertigt keine nationalen Alleingänge. Ganz im Gegenteil sollte insbesondere in Grenzregionen eine möglichst enge Zusammenarbeit gepflegt werden, die einseitige Maßnahmen verhindert und für Grenzgebiete spezielle Regimes vorsieht, die den Erhalt von Mobilität und Handel sichern. In diesem Zusammenhang ist die vorliegende Studie der GEG sehr wertvoll: Sie hebt nämlich die Notwendigkeit hervor, die lokale, regionale und euroregionale Ebenen in ein Krisenmanagementkonzept einzubeziehen, das den grenzübergreifenden Lebenswirklichkeiten Rechnung trägt.

In den Grenzgebieten wird die europäische Idee tagtäglich gelebt. Die Personenfreizügigkeit ist davon ein unabdingbarer Bestandteil. Selbst wenn dieser Grundsatz in den letzten Monaten schwierige Zeiten durchmachen musste, bin ich nach wie vor optimistisch, dass der europäische Geist diese Bewährungsprobe besteht und nicht nur unbeschadet, sondern sogar gestärkt aus dieser Krise hervorgehen wird. Dazu wird diese Analyse der Groupe d'études géopolitiques sicherlich beitragen.

## Zusammenfassung

Während sich in den meisten europäischen Ländern zentralistische Ansätze durchsetzten, ging Deutschland in der Corona-Pandemie einen subsidiären Weg. Die Reaktion im Gesundheits- und Verwaltungsbereich erfolgte fast ausschließlich auf Landesebene, wobei die Ministerpräsidentenkonferenz für die politische Koordinierung zwischen der föderalen und der regionalen Exekutive sorgte. Diese in Europa einzigartige Organisation, die einen Vergleich der Ansätze und Maßnahmen zulässt, hat eine informierte, verhältnismäßigere und transparentere Entscheidungsfindung ermöglicht.

Anderswo in Europa und insbesondere in Grenzregionen hatte das Krisenmanagement unter mangelnder Koordinierung und exzessivem Zentralismus seitens der Nationalregierungen zu leiden. Denn die Epidemie war hauptsächlich regional und lokal strukturiert. So führte der Einsatz vertikaler, flächendeckender Ansätze oft zu einem falschen Dilemma zwischen Ineffektivität und Unverhältnismäßigkeit, das zu erhöhten Spannungen zwischen den nationalen Hauptstädten und den Regionen führte.

In grenzüberschreitenden Lebensgebieten haben die einseitigen Schließungen der EU-Binnengrenzen das tägliche Leben der Menschen erheblich beeinträchtigt und ein starkes Gefühl der Ungerechtigkeit hervorgerufen. Nach dreißig bis sechzig Jahren ununterbrochener Bewegungsfreiheit war die plötzliche Grenzschießung ein Schock. Konsequenz der mangelhaften Absprachen unter den Staaten war zunächst eine von Intransparenz und offenen Fragen geprägte Situation. Die Rückkehr nationaler Ressentiments, das Gefühl einer realitätsfremden Politik und eine scheinbar willkürliche Aufteilung der Gebiete infolge nationaler Alleingänge untergruben das Vertrauen in das europäische Projekt.

Jedoch ist diese Situation nicht aussichtslos. Auf dem deutschen, aber auch belgischen und schweizerischen Modell aufbauend schlagen wir einen subsidiären Ansatz zur Krisenbewältigung vor, in den die lokale, regionale und euroregionale Ebene voll einbezogen wird. Dieser Ansatz gewährleistet eine größere Proportionalität bei den getroffenen Entscheidungen und stärkt gleichzeitig die Kontrolle der Bürger über die Politik ihrer Lebensgebiete.

Außerdem offenbart die Corona-Pandemie die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Bisher wurden Euroregionen hauptsächlich im Rahmen langfristiger Projekte herangezogen; es wäre höchste Zeit, sie auch an der operationellen Koordinierung und Planung zu beteiligen. In direktem Kontakt mit der Realität grenzüberschreitender Lebensgebiete und dem Alltag der Bevölkerung können die Euroregionen einen entscheidenden Beitrag zur Krisenbewältigung leisten. Durch eine breite Koalition von

regionalen und lokalen Akteuren und gezielte Initiativen könnte eine solche Entwicklung von unten auf gefördert werden.

Diese Arbeit basiert auf etwa zwanzig Gesprächen, die wir mit lokalen und regionalen EntscheidungsträgerInnen und ExpertInnen aus einem Dutzend europäischer Länder geführt haben. Um die interregionale Zusammenarbeit in Europa wieder auf eine solidere Grundlage zu stellen und die institutionellen Lehren aus der Pandemie zu ziehen, schlagen wir vier konkrete Maßnahmen vor:

1. Die Verabschiedung einer Charta durch lokale, regionale und nationale Akteure, in der die Notwendigkeit eines subsidiären Ansatzes zur Krisenbewältigung betont wird, mit dem Ziel, eine kontinentale Bewegung in Gang zu setzen.
2. Eine systematische Studie zur Erfassung und Abgrenzung der bestehenden Lebensgebiete, um den geeignetsten Maßstab für Entscheidungsfindung, Analyse und Krisenmanagement zu bestimmen.
3. Die Verabschiedung einer Richtlinie, die die Einrichtung Europäischer Verbunde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) in allen Grenzgebieten zur Pflicht macht und ihre Konsultation vor jeglichen Grenzschießungen vorsieht.
4. Die Formalisierung der aktiven koordinierenden Rolle der EU durch die Schaffung einer neuen Formation des Rates der Europäischen Union, die für die Koordinierung der interregionalen Politik und des Krisenmanagements zuständig ist.



**Lucie Coatleven** • Analytistin • Groupe d'études géopolitiques

**François Hublet** • Programmleiter • Groupe d'études géopolitiques

**Théophile Rospars** • Analyst • Groupe d'études géopolitiques

## Subsidiäres Krisenmanagement in der Corona-Pandemie: Bundesrepublikanisches Erfolgsmodell und grenzübergreifende Perspektiven

Seit der Ausbreitung der Pest im 14. Jahrhundert haben sich die Bedingungen, unter denen öffentliche Stellen mit Pandemien umgehen, grundlegend verändert. Die Entwicklung des modernen Staates und die sich daraus ergebenden nationalen Grenzen, die Globalisierung, die Anerkennung der Grundrechte und -freiheiten und die Entstehung transnationaler Lebensgebiete haben jedoch nicht zu einer tiefgreifenden Veränderung der primären Reaktion vieler Regierungen auf die Ausbreitung von Covid-19 geführt: Quarantänen und Ausgangssperren sind zeitlos.

Ob demokratisch oder autoritär, reich oder arm: Die Pandemie stellt alle Länder vor die gleichen Herausforderungen. In Kontinentaleuropa zeigten die Länder aber z.T. gegensätzliche Reaktionen auf das Coronavirus. Frankreich zog als einheitliches und zentralisiertes Land in den „Krieg“<sup>1</sup> gegen die Seuche. Das Land beschloss schnell strenge Maßnahmen auf nationaler Ebene, um die Ausbreitung des Virus zu stoppen, und bemühte sich, die Überlastung eines Gesundheitssystems zu begrenzen, dessen Organisation und Mittel nicht für eine epidemische Entwicklung dieses Ausmaßes gewappnet waren. Deutschland zog es seinerseits vor, das Coronavirus als „eine Prüfung unserer Menschlichkeit“ zu sehen, bei dem jeder „das Beste“<sup>2</sup> seiner selbst zeigen könne. Das Modell des Exekutiv-Föderalismus zielte darauf ab, differenzierte Lösungen zu entwickeln, die auf die epidemiologische Dynamik in den verschiedenen Gebieten antworten würde.

Die Anwendung bzw. Übertragung des Subsidiaritätsgrundsatzes auf nationaler Ebene scheint sich bewährt

1. Fernsehansprache von Staatspräsident Macron vom 16. März 2020  
2. Fernsehansprache von Bundespräsident Steinmeier vom 11. April 2020.

zu haben, wenn man die Zahlen der Sterblichkeit von Coronavirus-Patienten, der Belastbarkeit des Gesundheitssystems oder die Kontaminationsraten betrachtet. Die Realität grenzüberschreitender Lebensgebiete wurde hingegen weitgehend außen vor gelassen.

Die europäische Einigung, die Notwendigkeit der Subsidiarität und das Entstehen echter grenzübergreifender Regionen sind daher eine Gelegenheit, eine neue Methode zur Bewältigung von Krisen vorzuschlagen, die über den Rahmen des Nationalstaates hinausgehen.

### I. Subsidiäres Krisenmanagement von Bund und Ländern in der Corona-Krise

#### Föderalismus in Corona-Zeiten: Welche Kompetenzverteilung?

Das deutsche Verfassungsrecht ist um einen Föderalismusbegriff herum organisiert, der im Gegensatz zu anderen föderalen Systemen eher einer Unterteilung der Exekutive als einer Unterteilung der Legislative dient. Obwohl die Länder formell die Träger der Gesetzgebungsbefugnis bleiben<sup>3</sup>, wird diese gemäß Artikel 73 und 74 des Grundgesetzes weitgehend von der Bundesebene ausgeübt.

Der Kern der regionalen Zuständigkeit liegt nach wie vor in der Ausführung von Bundesgesetzen durch lokale Institutionen nach ihren eigenen Modalitäten<sup>4</sup>; die Verwaltungskompetenz des Bundes besteht in der Ausführung der Kernaufgaben der Staatssouveränität.

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie folgt die deutsche Politik diesem Muster: Ein Gesetz wird auf Bundesebene im Bundestag verabschiedet, und dann auf Landesebene eigenständig ausgeführt.

Seit 2000 wird die Frage der übertragbaren Krankheiten im Infektionsschutzgesetz (IfsG) geregelt<sup>5</sup>. Dieses Gesetz wurde vom Bundestag im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für Fragen der Bekämpfung menschlicher Krankheiten verabschiedet<sup>6</sup>. Dies bedeutet, dass die Länder, solange die Bundesebene nicht eingegriffen hat, frei sind, Gesetze zu diesem Thema zu erlassen, aber sobald der Bundestag sich des Themas annimmt, ist er allein für die Ausarbeitung von Gesetzen zuständig<sup>7</sup>. Im vorliegenden Fall, mit dem IfsG, ist die Gesetzgebungskompetenz vollständig zur Bundessache geworden. Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung im Falle einer Pandemie von nationaler Bedeutung vom 27. März 2020 geringfügig geändert, um eine bessere Koordination der

3. Art. 70 Abs. 1 GG  
4. Art. 83 ff. GG.  
5. Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045).  
6. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG.  
7. Art. 72 LF.

Exekutive zu ermöglichen.

Was die Reaktion auf das Coronavirus betrifft, so erfolgte die gesundheitliche Reaktion fast ausschließlich auf regionaler Ebene, wobei es jedem Bundesland freigestellt war, dezentralisierte Maßnahmen in Reaktion auf die Pandemie zu ergreifen. Tatsächlich räumt das IfSG den Ländern die Zuständigkeit für den Erlass von Verordnungen zur Durchsetzung der verschiedenen durch Bundesrecht eröffneten Maßnahmen (wie Isolationsmaßnahmen, ärztliche Untersuchungen, usw.) ein<sup>8</sup>, während auf Bundesebene dem Robert-Koch-Institut die Exekutivkompetenz für die Koordinierung der lokalen Reaktionen durch Richtlinien und Vorschläge übertragen wird<sup>9</sup>.

Über diese Mindestkoordinierungspflicht hinaus haben sich die Ministerpräsidenten der Länder auf eine weitergehende freiwillige Koordinierung auch unter Einbeziehung des Bundes geeinigt, um gemeinsame Regeln festzulegen, die z.B. die Bedingungen für die Einreise aus einem Risikogebiet nach Deutschland oder die Einführung der Maskenpflicht in allen Geschäften betreffen.

Diese koordinierten und von den Exekutiven der Ländern einseitig getroffenen Maßnahmen haben daher die Form von Verordnungen im Rahmen der ihnen gesetzlich eingeräumten Delegation angenommen, die von den Landesverwaltungen im Rahmen ihrer eigenen Angelegenheit umgesetzt werden<sup>10</sup>, über die der Bund kein direktes Aufsichtsrecht hat.

Gem. Grundgesetz liegt der Grenzschutz in der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes<sup>11</sup>. Bundesinnenminister Horst Seehofer hat daher beschlossen, Grenzkontrollen zu allen an Deutschland angrenzenden Ländern mit Ausnahme von Belgien und den Niederlanden einzuführen. Diese Ausnahme ist das Ergebnis von Verhandlungen des Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen<sup>12</sup>, der in dem Bestreben, den Besonderheiten des grenzüberschreitenden Lebensgebiets Rechnung zu tragen, eine rein politische Einigung in einem Bereich erzielt hat, für den er formal nicht zuständig war.

Seit der politischen Krise von 2015 im Zusammenhang mit der Ankunft von Flüchtlingen wird jedoch die Frage der Beteiligung der Länder am Grenzschutz diskutiert. Polizei ist nach deutschem Recht in erster Linie Sache der Länder<sup>13</sup>. Diese Debatte hat mit der Schaffung einer regionalen Grenzpolizei im Jahr 2018 durch den Freistaat

Bayern Gestalt angenommen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat im August 2020 entschieden, dass seine Existenz nur insofern verfassungskonform ist, solange sein Einsatz auf Aufträge beschränkt ist, die üblicherweise die Landespolizei erfüllt: Er kann daher nicht für grenzpolizeiliche Aufträge zuständig sein, die ausschließlich der Bundespolizei obliegen.<sup>14</sup>

### Die Ministerpräsidentenkonferenz als wichtigstes Koordinierungsgremium von Bund und Ländern

Die konkrete Beteiligung der Bundesländer an der Bundespolitik erfolgt über zwei Gremien: den Bundesrat, ein Verfassungsorgan, über das die Bundesländer in bestimmte Gesetzgebungsverfahren eingreifen, und die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK), ein politisches Koordinierungsgremium, in dem die Spitzen der Landesregierungen zusammenkommen und das auf Initiative Bayerns 1954 geschaffen wurde, um das politische Gewicht der Länder zu erhöhen.

Der Zweck der von der MPK eingerichteten Koordination ist vielfältig und trägt dazu bei, die Dynamik des Föderalismus zu sichern, indem gemeinsame Probleme angegangen werden, ohne jedoch Kompetenzen auf die Bundesebene zu übertragen. Die MPK fördert einen transparenten Konsens auf den verschiedensten Gebieten, ob es sich um die Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes im Hinblick auf eine Verfassungsreform, die Verteidigung der Interessen der Länder vor Bundesinstitutionen oder die Koordination von Maßnahmen zur Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie handelt. Die MPK wird vom Ministerpräsidenten eines Bundeslandes unter rotierendem Vorsitz geleitet. Dieser spielt eine tragende Rolle in der Arbeit dieser Organisation, wobei die Beratungen einer quasi konsensualen Einigung unterliegen (die Mehrheit ist auf 13 von 16 Bundesländern festgelegt).

In der Coronavirus-Krise ermöglichte die MPK den Bundesländern, einen gemeinsamen Fahrplan zu verabschieden, der sowohl die guten Praktiken als auch die Misserfolge der lokalen Politik berücksichtigt und die Entscheidungen bundesweit harmonisiert. Von da an konnte sich eine dynamische, den Realitäten vor Ort angepasste, gemeinsam ausgehandelte Strategie durchsetzen, ohne dass die Bundesebene, die hier keine Verwaltungskompetenz hatte, direkt in der MPK intervenierte.

### Der Beitrag des Exekutivföderalismus

Am 6. April beschlossen zwei Städte, Jena in Thüringen und Sceaux in Hauts-de-Seine, Allgemeinverfügungen zu erlassen, die das Tragen von Masken in ihren Gemeinden unter bestimmten Bedingungen zur Pflicht machten und damit von den Regeln der höheren Verwaltungsebenen abwichen.

8. § 32 IfSG.

9. § 4 IfSG.

10. Meßling, Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.3.2020, NZS 2020, 321.

11. Art. 73 Abs. 1 Nr. 5, 87 Abs. 1 S. 2 GG.

12. NRW-Grenze zu den Niederlanden und Belgien bleibt offen, Aachener Zeitung, 6. April 2020.

13. Die Kompetenz der Bundespolizei und des Bundeskriminalamts ist eine Ausnahme, die der Durchführung nationaler Aufträge wie Grenzpolizei, Schutz föderaler Einrichtungen oder bestimmte grenzüberschreitende Straftaten entspricht.

14. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 28. August 2020, Vf.10-VIII-19.



Die Entscheidung der deutschen Kommune diene als Vorbild für andere Kommunen und wurde vom 27. bis 29. April von allen Bundesländern koordiniert aufgegriffen. Später wurde Jena in einer Studie der Gutenberg-Universität Mainz für sein Vorgehen im Kampf gegen das Coronavirus ausdrücklich gelobt<sup>15</sup>.

Die Allgemeinverfügung des Bürgermeisters von Sceaux hingegen wurde durch eine einstweilige Anordnung nach einem von der Französischen „Liga für Menschenrechte“ eingeleiteten Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht von Cergy-Pontoise am 9. April ausgesetzt. Diese Entscheidung wurde am 17. April durch den Conseil d’État in Berufung bestätigt<sup>16</sup>: wegen der Intensität der festgestellten Einschränkung der Freizügigkeit und insbesondere wegen der fehlenden Zuständigkeit des Bürgermeisters in dem Sonderverwaltungsrecht für die Bekämpfung der Pandemie, die nach dem Gesetz zur Feststellung des gesundheitlichen Notstands ausschließlich in die Zuständigkeit des Premierministers fällt<sup>17</sup>.

Der Exekutivföderalismus ermöglichte Deutschland, die Wirksamkeit von diversen Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen in den Bundesländern zu testen. So konnten die empirisch wirksamsten Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus identifiziert werden. Das dezentrale Modell konnte somit zeigen, dass die Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen die Übertragung nicht so stark reduzieren konnten wie z.B. die in Bayern. Infolgedessen konnte die öffentliche Politik schneller neu bewertet werden, indem Beispiele aufgezeigt wurden, denen man folgen sollte, und andere, die unwirksam waren. Über diese dezentralisierte normative Kreativität hinaus war auch die Anpassungsfähigkeit auf lokaler Ebene ein entscheidender Faktor.

Ein Beispiel für ein dezentralisiertes Management der Pandemie auf der am besten geeigneten Ebene ist der Beschluss der Stadt München vom 27. August, den Verkauf und Konsum von Alkohol zu regeln. Um die gesundheitlichen Folgen von großen Festveranstaltungen auf den Plätzen und in den Parks der Stadt zu verringern, wurde der Alkoholkonsum im öffentlichen Raum ab 21.00 Uhr verboten und der Ausschank auf Restaurants und Biergärten beschränkt. Die Rechtmäßigkeit einer solchen Maßnahme wurde für die bayerische Stadt Bamberg bereits durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof bestätigt<sup>18</sup>.

Tatsächlich sieht das bayerische Verwaltungsrecht vor, dass die zuständige Ebene für den Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) der Kreis ist<sup>19</sup>. Die Landesverwaltung ist nur dann zum Eingreifen berechtigt, wenn mehrere Landkreise betroffen sind oder es sich um einen Notfall handelt. Gleichzeitig ist die regionale Gesundheitsbehörde für den Erlass von Gesundheitsstandards zuständig, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts. Selbst wenn die bayerische Regierung eingreift, dürfen die Landkreise diese Regeln nach den örtlichen Gegebenheiten verschärfen<sup>20</sup>.

Diese Subsidiarität wird in der baden-württembergischen Corona-Verordnung noch weiter vertieft, in der es heißt: „Die Umsetzung dieser Regelungen erfolgt einerseits in Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger und andererseits durch hoheitliches Handeln der zuständigen Behörden“<sup>21</sup>. Die zweite Besonderheit dieses Textes ist sein provisorischer Charakter. Um eine bessere zeitliche Effizienz, aber auch eine bessere Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu gewährleisten, wird die Verordnung nach einem allen bereits bekannten Zeitraum auslaufen<sup>22</sup>.

Die Reaktion der deutschen Behörden auf die Coronavirus-Pandemie basierte somit auf vier verschiedenen Ebenen: Bundesebene (Entscheidungen des Robert-Koch-Instituts), Landesebene (Verordnungen der Landesregierungen), lokale Verwaltungsebene (Kreise und Gemeinden) und schließlich individuelle Ebene. So konnte die jeweils am besten geeignete Ebene gefunden werden, um den unterschiedlichen Entwicklungen der Pandemie gerecht zu werden. Diese Subsidiarität hat sicherlich zu unterschiedlichen Situationen für die Bürger gesorgt, zum Beispiel war die Maske nur in den Fluren der Berliner Schulen obligatorisch, während andere Schüler sie den ganzen Tag tragen mussten; andererseits hat sie eine schnellere und gezieltere Anpassung im Kampf gegen das Coronavirus ermöglicht. Heute prangern jedoch verschiedene Stimmen aus Politik und Wirtschaft diesen Flickenteppich von unterschiedlichen Maßnahmen an, die die Erholung der Wirtschaft behindern könnten.

### Deutschland in der ersten Welle: Erfolg durch Subsidiarität?

Die lokale Herangehensweise an das Coronavirus scheint aus mehreren Gründen erfolgreich gewesen zu sein. Durch die Zulassung differenzierter Maßnahmen in verschiedenen Gebieten war Deutschland in der Lage, in Abhängigkeit von der Entwicklung der Pandemie, die zeit-

15. MITZE Timo/KOSFELD Reinhold/RODE Johannes/WÄLDE Klaus, Face Masks Considerably Reduce Covid-19 Cases in Germany: A Synthetic Control Method Approach, IZA DP No. 13319, juin 2020.

16. Conseil d’Etat, Ordonnance vom 17. April 2020, Commune de Sceaux, Rs. Nr. 440 057.

17. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19.

18. VGH München, 13.08.2020, BeckRS 2020, 19555; ECLI:DE:BAY-VGH:2020:0813.20CS20.1821.0A

19. § 65 ZuständigkeitsVO Bayerns

20. § 23, 6. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV).

21. § 1 Abs. 2, S. 2 CoronaVO BW.

22. § 21 CoronaVO BW.

lich und räumlich nicht einheitlich war, verhältnismäßige Maßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus wurde durch den Wettbewerb der lokalen Politiken ein erheblicher Zeitgewinn erzielt. Die Bundesländer testeten verschiedene Lösungen, wodurch es möglich war, schnell zu erkennen, in welchen Gebieten diese wirksam waren und umgekehrt. Die zentralisierte Verarbeitung der Fälle, wie sie in Frankreich beobachtet wurde, erzielte diesen Erfahrungsgewinn nicht im gleichen Zeitrahmen. Dieser Wettbewerb brachte auch Gewinne an Transparenz im öffentlichen Handeln und eine bessere Kontrolle des öffentlichen Handelns. Durch die unterschiedlichen Herangehensweisen der Bundesländer wurden der Öffentlichkeit alternative Modelle vorgestellt; es wurden keine Maßnahmen als strikt unvermeidbar und notwendig erachtet, und somit allgemeine Debatten aufrechterhalten. Mit der Ministerpräsidentenkonferenz fand eine Koordinierung statt, die unter anderem den Zweck hatte, gute Praktiken bundesweit durchzusetzen, die zuvor auf lokaler Ebene entdeckt und getestet worden war.

Das Beispiel der Maskenfrage verdeutlicht dies: Während Bundesländer wie Thüringen und Sachsen-Anhalt schon relativ früh Regelungen einführten, die das Tragen von Masken in bestimmten Kontexten zur Pflicht machten, lehnte der Berliner Senat dies lange Zeit ab. Der Wettbewerb zwischen diesen Modellen ermöglichte es, die Wirksamkeit dieser Maßnahme schnell und transparent zu beweisen, bevor sie durch freiwillige Abstimmung zwischen den Ländern generalisiert wurde. Zeitgleich behauptete die französische Regierung lange Zeit, eine solche Maßnahme sei nutzlos. Dabei berief sie sich auf die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Rates, welcher mit dem Staatspräsidenten und der Regierung zusammenarbeitet. Dadurch wurde eine größere Transparenz der Debatte unmöglich gemacht, mit der Autoritätsargumente nicht gewählter Experten hätte vermieden werden können<sup>23</sup>.

Am 31. Juli kündigte der Gesundheitsminister Olivier Véran eine Kursänderung an, indem er die Präfekten ermächtigte, Dekrete zu erlassen, die das Tragen von Masken in der Öffentlichkeit zur Pflicht machten. Im Gegensatz zum deutschen Modell eines Bundesgesetzes, dessen Durchführung subsidiär an die Länder delegiert wurde, handelt es sich dabei schlicht und einfach um eine dezentralisierte Zentralverwaltung der Krise, bei der nur der Präfekt, d.h. der lokale Vertreter der Zentralregierung, befugt ist, Maßnahmen zu ergreifen, ohne die lokale Politik konsultieren zu müssen. Diese dezentralisierte Organisation hat sich im Laufe des Sommers durch die Umsetzung von Informationstransfers usw. weiterentwickelt. Dennoch ist der Gesundheitsminister nach wie vor der Hauptentscheidungsträger, der die Präfekten beauftragt, Department für Department Einschränkungen zu ver-

schärfen oder zu lockern, um die Ausbreitung des Virus zu bekämpfen. Auf diese Weise wurde die Flexibilität der lokalen Ebene in das Arsenal der französischen Exekutive integriert, ohne jedoch von einer konstruktiven Dezentralisierung profitieren zu können, da es der lokalen Verwaltung weiterhin an Autonomie mangelt und ihre Legitimität nicht durch eine echte Delegation von Kompetenzen an lokale Mandatsträger gestärkt wurde. Diese Einschränkungen haben zu einer massiven Ablehnung lokaler Sondermaßnahmen geführt, die sowohl von der örtlichen Bevölkerung als auch von Regional- und Kommunalpolitikern, insbesondere in den Bouches-du-Rhône und in Korsika, als unfaire, diskriminierende und oberflächliche „Pariser“ Entscheidungen empfunden werden.

Mit dem Eintreffen der „zweiten Welle“ des Coronavirus beschlossen einige Bundesländer wie Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, Quarantänemaßnahmen für Personen aus den vom Robert-Koch-Institut als Risikogebiete eingestuften Landkreisen einzuführen. Dadurch trugen die Länder der Tatsache Rechnung, dass der nationale Rahmen nicht geeignet ist, um die Entwicklung der Epidemie zu analysieren und die einschlägigen Risiken abzuschätzen.

Allerdings hat die Subsidiarität nach deutschem Vorbild zu sehr heterogenen und z.T. problematischen Situationen in den Grenzgebieten geführt. Zwischen ausschließlicher Bundeskompetenz und widersprüchlichen informellen Verhandlungen der Länder wurden die Kommunen in den Grenzgebieten nur unzureichend in die Entscheidungsfindung einbezogen. Dies führte beispielsweise zur Schließung der Grenze zu Luxemburg, entsprechend dem Wunsch der saarländischen Regierung und trotz des Widerstands der Grenzgemeinden und der luxemburgischen Regierung. Gleichzeitig blieb die belgische Grenze auf Wunsch Nordrhein-Westfalens offen, um die Kontinuität des grenzüberschreitenden Lebensgebiets zu gewährleisten.

## II. Die Coronakrise als regionale Krise und Subsidiaritätskrise

### Regionale und kontinentale Epidemie, nationale Maßnahmennationales

Auf die neuartigen Herausforderungen einer Gesundheitskrise haben die europäischen Staaten vor allem mit starken nationalen Maßnahmen reagiert. Selbst Staaten, deren politische Kultur stark vom Geist des Föderalismus geprägt sind (man denke zum Beispiel an die Schweiz oder an Spanien), haben durch die Verhängung eines sanitären Ausnahmezustandes<sup>24</sup> den Föderalismus teilweise suspendiert. Der Wunsch der Zentralregierungen, starke,

23. Vgl. Th. Rospars, *Le Centrisme intégral, voie d'un pluralisme para-démocratique*, Le Grand continent, 3. September 2019.

24. Coronavirus: *Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen*, Bundesrat (Schweiz), 16. März 2020.

einheitliche und effiziente Regelungen einzuführen, um die Situation möglichst schnell unter Kontrolle zu bringen, ist nachvollziehbar. Unklar ist jedoch, inwiefern diese zentralistischen Ansätze angesichts der bedeutenden regionalen und lokalen Unterschiede im Infektionsgeschehen ihre Zielvorgabe besser erfüllen können als solche, die auf subsidiäre Konzepte setzen.

Denn seit dem Anfang der Pandemie im Februar hat sich gezeigt, wie selten das nationalstaatliche Territorium die richtige Ebene für die Analyse der epidemiologischen Lage gewesen ist. Viel mehr prägten regionale und lokale Ausbrüche sowie komplexe internationale Infektionsketten die Raumstruktur der Epidemie. Die „italienische Epidemie“ im März und April 2020 war vor allem eine norditalienische. Allein in der Provinz Lombardei starben bis Mitte Juli rund 17.000 Menschen - das sind fast die Hälfte aller italienischen Opfer des Coronavirus. In den südlichen Provinzen hingegen ist die Zahl der Toten gemessen an der Bevölkerung niedriger als in den meisten französischen, spanischen oder auch rumänischen Regionen.

In Frankreich waren vor allem der Osten des Landes (nach einer evangelischen Großveranstaltung in Mülhausen) - sowie der Großraum Paris betroffen. Doch selbst diese regionale Perspektive liefert kein vollständiges Bild der Lage im Land: So gab es im Département Haut-Rhin viermal so viele COVID-Tote je Einwohner wie im Département Bas-Rhin. Gemeinde- oder Bezirksdaten aus verschiedenen Staaten lassen eine Vielzahl komplexer lokaler Muster erkennen, die von den jeweiligen geografischen, demografischen und sozialen Verhältnissen beeinflusst werden. Dies haben wir in einer früheren Studie<sup>25</sup> am Beispiel des Schweizer Kantons Graubünden, einer moderat betroffenen, größtenteils ländlichen Bergregion abseits der großen europäischen Kommunikationswege, im Detail untersucht. Es steht dabei völlig außer Zweifel, dass sich solche Strukturen in den meisten europäischen Regionen ebenfalls nachweisen ließen.

Neben großen innerstaatlichen Unterschieden bestehen auch transnationale Tendenzen, denen bisher vor allem durch Grenzschließungen, Einreiseverbote und Quarantänepflicht begegnet wurde. So weist die stark vernetzte „blaue Banane“ von Mailand bis Rotterdam und London besonders hohe Infektionszahlen auf, während periphere Regionen eher verschont blieben. Auch Tourismus und Migration haben zur Verbreitung des Virus entlang einer Nord-Süd- und einer West-Ost-Achse und als „Brücken“ zwischen mitunter weit entfernten Regionen, etwa Norwegen und Tirol oder der Schweiz und Serbien gedient. Diese „Fernwirkung“ soll von der Diffusion der Epidemie in Grenzregionen, die bereits als einheitliche

soziale Lebensgebiete mit intensivem Pendelverkehr und einer hohen Zahl an Grenzgängern konstituiert sind, klar unterschieden werden. Dennoch erscheint in beiden Fällen eine transnationale Koordinierung notwendig, um den Infektionsrisiken gezielt und effizient, aber auch verhältnismäßig, d.h. unter Wahrung des europäischen Freizügigkeitsgrundsatzes, vorzubeugen.

Mit Blick auf die innerstaatliche Homogenität der Epidemie stellt sich die Frage nach der richtigen Entscheidungsebene aber auch - und vielleicht primär - hinsichtlich der inneren Kompetenzverteilung. Aufgrund der bereits skizzierten starken Unterschiede führen flächendeckende Lösungsansätze notwendigerweise zu einem Dilemma zwischen Unverhältnismäßigkeit in wenig betroffenen und Ineffizienz in stark betroffenen Regionen, das sich leicht verhindern ließe, indem regionalen und lokalen Behörden mehr Spielraum eingeräumt würde.

Selbstverständlich kann auch der Zentralstaat versuchen, durch angemessene Indikatoren, lokale Ampelsysteme und die Mobilisierung der eigenen lokalen und regionalen Bürokratie eine regional differenzierte Antwort zu schaffen. Doch die Fähigkeit eines bürokratischen Apparates, die spezifischen Bedürfnisse einzelner Ebenen systematisch, effizient und schnell zu erfassen und die richtigen Menschen vor Ort zu befragen, bevor Entscheidungen getroffen werden, ist begrenzt. Zudem fehlt einem solchen vertikalen Krisenmanagementstil oft die Transparenz und die Bürgernähe, die erforderlich sind, um eine bessere Akzeptanz und Vertrauen in die Politik zu schaffen. Dazu später mehr.

### **EU: Zwei wichtige Beiträge und ein großes Fragezeichen**

Die Europäische Union hat vor allem in drei Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie geleistet. Auf wirtschaftlicher Ebene soll neben anderen Maßnahmen der historische Aufbauplan, auf den sich am 21. Juli 2020 die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten geeinigt haben, die solidarische Abfederung der ökonomischen Auswirkungen der Pandemie erleichtern. Auf gesundheitspolitischer Ebene unterstützen die beiden europäischen Agenturen ECDC und EMA die Gesundheitsbehörden und die Regierungen der Mitgliedsländer, während das EU-Budget Forschung in Europa fördert und die Europäische Kommission mit öffentlichen und privaten Akteuren weltweit im Namen der Mitgliedstaaten verhandelt. In Sachen Grundrechten haben sich Kommission und Parlament seit Mai 2020 für einen verhältnismäßigen, koordinierten und sicheren Umgang mit den von den Verträgen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit vorgesehenen Freizügigkeitsbeschränkungen starkgemacht, die in eine schrittweise Normalisierung der Grenzregimes münden soll. Während in den beiden ersten Bereichen vieles

25. HUBLET François, *Hétérogénéité spatiale et gestion de crise : le cas du canton suisse des Grisons*, Le Grand Continent, 12. Juni 2020.

bereits erreicht worden ist, haben europäischen Institutionen punkto Reisebeschränkungen vor allem mit nationalen Alleingängen, ja sogar mit neuartigen nationalistischen Reflexen zu kämpfen gehabt. Die Rechtmäßigkeit solcher Grenzsicherungen bleibt jedoch fraglich, obwohl die Kommission aus politischen Gründen weiterhin keine Klärung der Lage durch den EuGH gefordert hat.

Am 4. September 2020 hat die Kommission dem Rat einen Empfehlungsvorschlag unterbreitet<sup>26</sup>, der ein einheitliches Ampelsystem definiert und die Empfehlung enthält, Einreisebeschränkungen (ausschließlich in Form einer Quarantäne- oder Testpflicht) nur dann zu verhängen, wenn in einem bestimmten Gebiet die Ampel auf rot steht oder keine Daten vorliegen. Die Empfehlung wurde am 12. Oktober vom Europäischen Rat verabschiedet<sup>27</sup>. Der Entwurf sieht vor, dass das ECDC eine wöchentlich aktualisierte Karte der EU und EWR auf regionaler Ebene veröffentlicht, auf die sich die Mitgliedstaaten bei ihren Entscheidungen zu stützen haben. Somit trägt diese Empfehlung der Relevanz der regionalen Ebene für die Analyse des Infektionsgeschehens Rechnung. Sie gibt jedoch nicht an, auf welcher regionalen Ebene (Bundesland, Landkreis oder Gemeinde) diese Analyse erfolgen soll, und bietet auch keine konkrete Antwort auf die besonderen Probleme der Grenzregionen über die Empfehlung hinaus, „ihrer spezifischen Stellung eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken“. Die wichtigsten Entscheidungs- und Koordinierungskapazitäten sollen weiterhin bei den Mitgliedstaaten bleiben.

Es mag verwundern, dass die Europäische Union gerade in dem Bereich, in dem sie eine ihrer symbolträchtigsten Errungenschaften - die Personenfreizügigkeit - erzielt hat, auf das Wohlwollen meist unkoordiniert agierender Nationalstaaten angewiesen ist. Aus dieser paradoxen Situation kann es ohne institutionelle Neugestaltung an den Innengrenzen keinen Ausweg geben.

### **März-Juni 2020: Europa hinter geschlossenen Grenzen**

Als die Zahl der an COVID-19 Erkrankten Mitte März 2020 in die Höhe schnellte, reagierten die europäischen Nationalstaaten mit massiven Grenzsicherungen, wie sie Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges nicht mehr erlebt hatte. Als erstes EU-Mitglied schloss Slowenien am 11. März seine Grenze zu Italien. Nur zwei Tage später, am 13. März, durften EU-Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis nicht mehr in die Slowakei einreisen. Am 14. März verhängte Dänemark eine ähnliche Regelung.

26. Proposal for a Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to the COVID-19 pandemic, Europäische Kommission, 4. September 2020.

27. COVID-19: Rat verabschiedet Empfehlung zur Koordinierung von Maßnahmen mit Auswirkungen auf die Freizügigkeit, Rat der Europäischen Union, 13. Oktober 2020

In den folgenden zwei Wochen führten alle weiteren EU-Staaten mit Ausnahme Luxemburgs, Irlands, der Niederlande und Schwedens drastische Einreisebeschränkungen an den Schengen-Innengrenzen ein, die in erster Linie die Bürger anderer EU-Länder trafen. Selbst Angela Merkel, die sich am 11. März noch klar gegen Grenzsicherungen gestellt hatte, lenkte in den folgenden Tagen unter dem Druck der Exekutiven der Länder ein. Bereits am 16. März trat in der Bundesrepublik ein Grenzregime in Kraft, das sich während der ersten Phase der Pandemie als eines der strengsten in Westeuropa erweisen sollte. Jenseits des Rheins unterstützte die französische Regierung zwar nie diesen Ansatz, wendete aber bei den Grenzkontrollen ein Reziprozitätsprinzip an, das, gekoppelt an eine strenge Lockdown-Strategie, zu einschneidenden Restriktionen in den Grenzgebieten führte. Allein Luxemburg unterließ jede Wiedereinführung von Grenzkontrollen und protestierte öffentlich gegen das Vorgehen seiner Nachbarn; die Europafahne hing in Schengen auf Halbmast - zunächst ohne Erfolg. Erst drei Monate später, am 15. Juni, wenige Tage vor dem dreißigsten Jahrestag des Schengener Abkommens, gingen die Schlagbäume an den meisten europäischen Innengrenzen wieder auf, diesmal auf konzentrierte Weise. Doch selbst dann galt das Hauptaugenmerk der nationalen Regierungen nicht vorrangig den Grenzregionen - sondern vor allem der Tourismusindustrie.

Im März erfolgte die weitgehend unabgestimmte Aktion vor allem aus Angst vor ausländischen Clustern. Die deutsche Politik etwa blickte besorgt auf die dramatische Lage in den lombardischen Städten Palermo und Mailand, aus denen bereits Fälle „importiert“ worden waren, sowie auf den großen Ausbruch im grenznahen Mülhausen. So lässt sich auch erklären, warum der deutsche Föderalismus die Grenzsicherungen viel mehr begünstigte als bremste: Mangels grenzübergreifender Kommunikation, nicht selten auch wegen fehlenden Vertrauens in die Fähigkeit ihrer ausländischen Amtskollegen, die Situation unter Kontrolle zu bringen, forderten die Regionalpolitiker das einzige, was der eigenen Bevölkerung einen gewissen Schutz zu versprechen schien: Abschottung. KommunalpolitikerInnen und VertreterInnen der Euroregionen, deren Gebiete direkt betroffen waren, waren natürlich anderer Meinung: Auf dieser Ebene aber wurde weder das Subsidiaritäts- noch das Betroffenheitsprinzip konsequent angewendet.

Wie groß die Einschränkungen an den einzelnen deutschen Grenzen wurden, schien vor allem vom politischen Willen in den einzelnen Bundesländern abzuhängen. Dadurch entstanden mitunter starke regionale Kontraste: Nordrhein-Westfalen ließ sich sehr früh auf eine vertiefte Kooperation mit seinen belgischen und niederländischen Nachbarn ein und setzte auf offene Grenzen mit der Einrichtung einer gemeinsamen

Taskforce<sup>28</sup>. Die Nähe der Landeshauptstadt Düsseldorf zur niederländischen Grenze mag das Bewusstsein für Grenzfragen gesteigert haben: Im niedersächsischen Hannover, das weit vom Grenzgebiet entfernt ist, waren die Behörden weniger proaktiv. Ähnlich passierte es in Finnland, wo der Kooperation mit der weniger als hundert Kilometer von Helsinki gelegenen estnischen Hauptstadt Tallinn zunächst mehr Beachtung geschenkt wurde als der Lage in den Zwillingstädten Tornio und Haparanda an der finnisch-schwedischen Grenze. Zwischen NRW und den östlichen Niederlanden gab es dank der sehr guten Zusammenarbeit nur wenige Zwischenfälle; Kontrollen waren vergleichsweise selten, und die Grenze wurde praktisch nie geschlossen. Das Gegenteil passierte an der deutsch-französischen Grenze, wo auf beiden Seiten der Grenze Ressentiments überraschend schnell wieder auftauchten. Auch die Verantwortlichen der Exekutive zeigten sich - die Gründe dafür sind noch nicht ganz klar - an der deutsch-französischen Grenze anfangs weniger offen. So verteidigte die saarländische Regierung in einem offiziellen Schreiben Mitte Juli die anfänglichen Grenzsicherungen weiterhin, indem sie behauptete, die Grenzkontrollen stünden in der Pandemie „nicht im Gegensatz zur europäischen Idee“.

Damit ist klargestellt, dass Föderalismus im Inneren keine Garantie für Öffnung und Gesprächsbereitschaft an der Grenze ist. Selbst im zentralistischen Frankreich, wo der in Paris verfügte Lockdown die unterschiedlichen regionalen Situationen ignorierte, konnte der Präfekt der Region Hauts-de-France im äußersten Norden des Landes sehr schnell Initiativen ergreifen, um einen effektiven interregionalen Dialog in Gang zu bringen.

### **Geteilte Lebenswelten: Die Europäischen Grenzgebiete in der Corona-Pandemie**

Die Europäischen Grenzregionen wurden von andauernden Ein- und Ausreisebeschränkungen, über die sie nicht konsultiert worden waren, sowie von der fehlenden Koordination zwischen nationalen und regionalen Akteuren wohl am unmittelbarsten und stärksten betroffen. In transnationalen Lebensgebieten beeinträchtigten die Maßnahmen nicht nur die Wirtschaft, sondern vor allem den Alltag und das Sozialleben vieler BürgerInnen in einem Maße, das im Inland als unzumutbar gegolten hätte. Zwar waren ihre Mitbürger im Rest des Landes auch mit einschneidenden Einschränkungen im Alltag konfrontiert. Doch in den meisten EU-Ländern durften sie mindestens mehr oder weniger normal einkaufen, arbeiten oder ihren Arzt aufsuchen; soziale Interaktionen blieben im engsten Kreis vielerorts noch möglich. Die Menschen in den Grenzgebieten hingegen erlebten durch die „Renationalisierung“ der Grenzgebiete eine völlige

Umwälzung ihres Alltags<sup>29</sup>. Nach Jahrzehnten des fast vollständigen Verschwindens aller nationalen Grenzen erschien die brutale Teilung des Alltagsraumes vielen Bürgern willkürlich und rücksichtslos. Hinzu kam, dass Einzelpersonen und Organisationen sich nicht nur nach einem, sondern nach zwei, manchmal drei unterschiedlichen Regelwerken gleichzeitig zu richten hatten, mit teils abrupten Kursänderungen. Was in weniger integrierten Gebieten vor allem zu einem gestörten Grenz- und Pendelverkehr führte, erlebten viele Menschen in den integriertesten Lebensgebieten, wie z.B. in der Region in und um Luxemburg mit ihren ca. 250.000 Grenzgängern<sup>30</sup>, an der schwedisch-finnischen Grenze (Tornio/Haparanda) oder im Tirol, als Schock. Bilder geteilter Städte, gesperrter Straßen und geschlossener „Freundschaftsbrücken“<sup>31</sup> wecken in Europa schmerzliche Erinnerungen. Sie sorgten unter den Grenzgängern für Empörung. Es wäre jedoch falsch, sie als ausschließlich symbolisch verstörend zu betrachten: Denn diese Bilder zeugen von monatelangen, befremdenden Beeinträchtigungen im Alltag vieler BürgerInnen, deren Grundrechte allein deshalb deutlich stärker beschnitten wurde als diejenigen ihrer Mitbürger im Inland, weil ein Teil ihres Alltags sich in normalen Zeiten in einem anderen Staat abspielt. Dieses Trauma wird bleiben. Seine Konsequenzen für die Zukunft der europäischen Idee in den Grenzgebieten sind noch unklar, doch die große Verunsicherung der letzten Monate lässt vielerorts bereits an Europa zweifeln. Wer auf die andere Seite der Grenze sein Lebensmittelpunkt verlegt und dort ein Teil seines Vermögens investiert hatte, erlebte die plötzliche Grenzsicherung als einen gravierenden Vertrauensbruch. Dieser Präzedenzfall könnte die nächsten Generationen von Grenzbürgern davon abschrecken, ihrem Beispiel zu folgen.

Die wirtschaftlichen Folgen dieses rücksichtslosen Grenzmanagements sind vielfältig.<sup>32</sup> Sie trafen nicht nur klassische „Einkaufstourismus-Geschäfte“ oder Gebiete, in denen starke Preisunterschiede herrschen, sondern destabilisierten alle ökonomischen Aktivitäten, die in unmittelbarer Grenznähe stattfinden. So wurden Bauern beiderseits der deutsch-dänischen Grenze gezwungen, z.T. sehr lange Umwege zu fahren, um ihre Äcker jenseits der Grenze zu bewirtschaften. Detailhändler und Dienst-

28. Ministerpräsident Laschet initiiert eine „Cross-Border Task Force Corona“, Land Nordrhein-Westfalen, 20. März 2020.

29. Zum Alltag in den Grenzgebieten und der Bedeutung der Grenzen in der Corona-Pandemie, vgl. WILLE Christian und KANESU Rebekka (Hrsg.), *Bordering in Pandemic Times. Insights into the COVID-19 Lockdown. Borders in Perspective*, Vol. 4, UniGR-Center for Border Studies, 2020.

30. Die Arbeitsmarktsituation in der Großregion, 11. Bericht der Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle an den 16. Gipfel der Exekutiven der Großregion, Januar 2019.

31. Vgl. WILLE Christian und WEBER Florian, *Analyzing border geographies in times of COVID-19*. In: Mein, Georg / Pause, Johannes (Hrsg.): *Self and Society in the Corona Crisis. Perspectives from the Humanities and Social Sciences (The Ends of Humanities, Vol. 2)*. Esch-sur-Alzette, Melusina Press (online, preprint), 2020

32. Zu den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie in den französischen Grenzgebieten vgl. *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT, Mission opérationnelle transfrontalière*, Juni 2020.

leister in unmittelbarer Nähe derjenigen Grenzübergänge, die geschlossen wurden, verloren den Großteil ihres Einkommens, während diejenigen, die an den offen gebliebenen Übergängen arbeiten, profitieren konnten. Auch die breite Grenzbevölkerung hatte nicht nur mit einer Verteuerung einiger Produkte als Folge des stillgelegten Grenzeinkaufs zu kämpfen, sondern auch mit langen Fahr- und Wartezeiten, Schwierigkeiten bei der Entsendung von Mitarbeitern, langen Staus an den Grenzübergängen u. ä. Selbst medizinisches Personal wurde, etwa an der deutsch-tschechischen Grenze, in den ersten Wochen der Pandemie daran gehindert, zur Arbeit zu gehen. Menschen wurden aufgefordert, ihren Wohnsitz zu verlegen oder ihre Arbeit aufzugeben. Etliche Arbeitnehmende aus den verschiedensten Wirtschaftssektoren verloren deshalb ihre Beschäftigung, weil ihre eigene Nationalregierung ihnen den Grenzübertritt verwehrt - von Saison- und ZeitarbeiterInnen ganz zu schweigen, die nie an ihre geplanten Arbeitsorte kamen. Viele Grenzpendler, z.B. an der französisch-spanischen Grenze, hatten keinen Anspruch auf Kurzarbeit. Das Problem des grenzübergreifenden Home-Office, das in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen ist, ist nicht flächendeckend gelöst.

Auch auf sozialer Ebene führten die Grenzsicherungen zu kritischen Situationen für die Grenzbevölkerung. Im Elsass wohnhaften deutschen Patienten, die sich gewöhnlicherweise in Deutschland behandeln ließen, gelang es nur mit größter Mühe, sich über die Grenze bringen zu lassen. Französische Angestellte von deutschen Kinderkrippen durften die eigenen Kinder nicht mehr mitnehmen. Arztbesuche jenseits der Grenze, wie sie beispielsweise zwischen der Schweiz und Deutschland üblich sind, durften nicht stattfinden. Grenzübergreifende Schüleraustausche wurden brutal unterbrochen. Eine Tochter durfte sich von ihrer im Sterben liegenden Mutter nicht verabschieden, weil die Grenzregelungen zwischen Ostbelgien und Aachen es nicht zuließen. Babynahrung aus einem Land konnte eine Bürgerinitiative aus einem anderen nicht mehr erhalten. Unverheiratete Partner hatten keinen Anspruch auf Familienbesuche. Dies destabilisierte die Menschen und die Gesellschaft in den Grenzgebieten erheblich und schürte Verunsicherungen, zumal die geografische Entfernung trotz der Unmöglichkeit, sich zu treffen, in den meisten Fällen gering blieb.

Für die Akteure der grenzübergreifenden Zusammenarbeit war besonders besorgniserregend, wie schnell nach Jahren des friedlichen Zusammenlebens nationale Ressentiments durch die Grenzsicherungen wieder hervorgerufen wurden. Zunächst sorgte vor allem der Ärger über strengere Grenzregimes für Spannungen; mit der wachsenden Sorge über die epidemiologische Situation und das von der Politik in den Vordergrund gerückte Risiko von Ansteckungen an den Grenzen wurden bald die Bürger des Nachbarlandes - selbst solche, die dauerhaft im Land wohnhaft waren - verdächtig. In grenznahen

deutschen Städten wurden Franzosen auf offener Straße, in Läden und am Arbeitsplatz beschimpft und angefeindet.<sup>33</sup> Besonders ausländisches Pflegepersonal hatte unter den Spannungen zu leiden. In Westtschechien wurde während der bayerischen Schulferien aus Angst vor Ansteckungen Stimmung gegen Deutsche gemacht. Es liegt nahe, dass die Grenzsicherungen eine Logik des Verdachts und des Misstrauens gefördert haben. Einerseits wurden die Bürger des Nachbarlandes nicht selten als latente Gefahr für die öffentliche Gesundheit dargestellt; andererseits wurden inländische Hotspots nicht immer konsequent abgeriegelt und gegenüber den eigenen Landsleuten demonstrativ an Solidarität appelliert.

Die ersten Grenzsicherungen sahen Ausnahmen für die eigenen Staatsbürger vor - selbst für solche, welche nicht mehr im Land wohnten - aber nicht für diejenigen Bewohner des Grenzgebietes, welche zufällig den „falschen“ Pass hatten. Nicht selten wurden sie von einer martialischen Rhetorik begleitet, die die Einheit einer auf sich selbst gestellten Nation gegenüber der Außenwelt überbetonte. Diese wurde in Teilen der Bevölkerung als Bestätigung der eigenen Vorurteile empfunden. Zugleich weckte die Strenge, mit der der Nachbarstaat die eigenen MitbürgerInnen behandelte, vielerorts Unmut, was isolationistische Tendenzen auf beiden Seiten der Grenze nur noch verstärken konnte. So stieß das Einkaufsverbot für französische Grenzpendler in Baden-Württemberg auf beiden Seiten auf Unverständnis. Gebiete, in denen solche Spannungen ausblieben, waren hingegen oft auch solche, wo das Grenzregime lockerer bzw. koordinierter war, etwa an der schweizerisch-französischen oder an der deutsch-niederländischen Grenze.

Doch auch innerhalb verschiedener EU-Staaten schürte ein intransigentem Zentralismus Konflikte: Von Nordfinland bis Korsika über Marseille und Südtirol dominierte der Eindruck, dass die Nationalregierungen keinerlei Rücksicht auf die lokalen Umstände nahmen, und ihre eigene, unabgestimmte Strategie um jeden Preis durchsetzen wollten.

### Die entscheidende Rolle der Euroregionen

Verschiedene Euroregionen begegneten der fehlenden Berücksichtigung der Lage in den Grenzgebieten durch die Zentralregierungen mit transregionalen Koordinierungsinitiativen. Regionale Exekutiven stimmten sich in regelmäßigen gemeinsamen Videokonferenzen ab,<sup>34</sup> die von den Euroregionen mitgetragen wurden. Krisenstäbe oder Task-Forces wurden unter anderem an der deutsch-belgischen, an der deutsch-niederländischen, an der deutsch-französischen, an der französische-belgischen, an der österreichisch-italienischen Grenze und

33. Grenzgänger berichten von Diskriminierungen, SR3, 27. März 2020.

34. S. z.B. Die Großregion - Gemeinsam gegen Corona, 30. April 2020.

in der Großregion um das Großherzogtum Luxemburg ins Leben gerufen. Wo dies zu den Eigenkompetenzen der Regionen gehörte, konnten so gemeinsame Modalitäten für die Regelung des Grenzverkehrs festgelegt und angepasst werden, und Material, Labore und Betten konnten im Falle einer Überlastung in bestimmten Gebieten auch transregional benutzt werden. Parlamentarische Vertretungen in den Euroregionen veröffentlichten gemeinsame Resolutionen, in denen sie ein schnelles Ende der Ein- und Ausreisebeschränkungen forderten.<sup>35</sup> Parlamentarier schrieben an die nationalen Staats- und Regierungschefs, um sie auf die Situation in den Grenzgebieten aufmerksam zu machen. Gemeinsame Pläne wurden erarbeitet, um die Zusammenarbeit in den Monaten nach der „ersten Welle“ zu erleichtern und weitere Grenzsicherungen möglichst zu vermeiden. Vor allem in den Grenzkommunen wurde - trotz oder gerade wegen der Hilflosigkeit, die die unmittelbar betroffenen Gemeinden gegenüber den Entscheidungen der Zentralregierungen empfanden - der Protest laut.<sup>36</sup> Besonders in Luxemburg machten Bürgermeister gegen die Grenzsicherungen mobil. Überall in Europa fanden Solidaritätskundgebungen und friedliche Demonstrationen an den Innengrenzen statt. In den meisten Fällen hat sich eine enge Koordinierung innerhalb bestehender grenzübergreifender Strukturen, gefolgt von paralleler Lobbyarbeit auf beiden Seiten der Grenze, als die sicherste und effektivste Strategie zur Erzielung von Verbesserungen erwiesen. Der diplomatische Weg über die Botschaften und Außenministerien erwies sich hingegen als wenig erfolgreich: Das Gefühl, die Hauptstadt bewege sich trotz aller Bemühungen nicht, war für die betroffene Grenzkommunen bitter, zumal unklar war, inwiefern diese Reaktionslosigkeit in Zeit- und Personalmangel oder im mangelnden politischen Willen der nationalen Regierungen ihren Ursprung hatte.

Doch bis heute dominiert in den meisten Grenzgebieten das Gefühl, dass die nationale Politik weder Verständnis noch Interesse für die besondere Stellung der Grenzregionen hat. In den Hauptstädten wurden Grenzmaßnahmen ohne Berücksichtigung örtlicher Verhältnisse oder praktischer Herausforderungen von Regierungen erlassen, die nach dreißig bis siebzig Jahren offener Grenzen sich der Konsequenzen einer solchen Aktion vermutlich nicht ganz bewusst waren. Die enorme Benachteiligung der Grenzbevölkerung war damals kein politisches Thema, und in den meisten nationalen Öffentlichkeiten findet sie bis heute kein Echo. Subsidiär verfasste Staaten wie Belgien, Deutschland oder die Schweiz besitzen dabei ein höheres Anpassungspotential, weil Repräsentanten der (Grenz)regionen an den wichtigsten Koordinierungsgremien teilnehmen: So sitzen im bel-

gischen „Comité de concertation“<sup>37</sup> auch Vertreter der Deutschen Gemeinschaft, denen wegen der besonderen geografischen Lage ihrer Region eine Vorreiterrolle in Grenzfragen zukommt. In der Schweiz pflegt der Kanton Genf besonders enge Kontakte mit den benachbarten französischen Departements Ain und Haute-Savoie, auf dem Gebiet derer sich ein großer Teil des Genfer Ballungsraumes (Genevois Français) befindet. Seit dem Ende der „außerordentlichen Lage“ Mitte Juni haben die Kantone ihre gesundheitspolitische Hoheit wiedererlangt und bestimmen als Mitglieder verschiedener Gremien die bundespolitische Coronastrategie mit. In zentralistischen Staaten hingegen scheint kein Paradigmenwechsel in Sicht. Dort bleibt lokalen und regionalen Akteuren keine andere Lösung, als ihre eigenen Kräfte zu bündeln und im Rahmen ihrer Möglichkeiten an Lösungen vor Ort zu arbeiten. Doch auch dies ist nicht ohne Gefahr. So ließ die italienische Regierung offen, ob sie regionale Sondergesetze anfechten würde, was für die verantwortlichen PolitikerInnen in den Regionen z.T. schwere persönliche Konsequenzen hätte haben können. Ebenso lehnte die französische Regierung in Paris alle Forderungen der von Autonomisten dominierten korsischen Regionalregierung nach mehr Autonomie im Krisenmanagement ab, darunter auch die Idee eines touristischen „Green Pass“ mit Testpflicht. Die Regionalregierung konnte nur dadurch eine frühe Wiedereröffnung der Schulen verhindern, indem sie das technische Fachpersonal der Schulen, für welches sie direkt zuständig ist, nicht zur Arbeit schickte.

Auf der Planungs- und Informationsebene haben sich die Euroregionen in den letzten Monaten stark und effizient einsetzen können. Dies betrifft in erster Linie die Pendlerberatung und die Einrichtung von zentralen Bürgerinformationspunkten oder „Grenzinfopunkten“ (EDR), aber auch zum Beispiel gemeinsame Konzepte zur Regelung des Wintertourismus (Tirol), umfangreiche Felduntersuchungen zur Situation in den Grenzgebieten (Euskadi) oder einen eigenen Hilfsfonds (Pyrénées-Méditerranée). Dank ihres dichten Kontaktnetzes und ihrer langjährigen Vermittlungspraxis haben die Euroregionen auch als Bindeglied zwischen den verschiedenen institutionellen Einheiten fungiert, die richtigen Kontakte identifiziert und die notwendige sprachliche und kulturelle Unterstützung geleistet. Als bürgernahe Institution haben sie bei den verschiedensten Behörden Informationen gesammelt, zusammengefasst und übersetzt und sie der Grenzbevölkerung online oder in der regionalen Presse zur Verfügung gestellt. Wo Vertreter der Euroregionen in Koordinationsgremien saßen, konnten sie auch Schwierigkeiten, Inkohärenzen und Missstände melden, und für eine bessere Berücksichtigung der legitimen Interessen der Bürger in den Grenzgebieten sorgen. Vereinzelt wurden die Euroregionen auch von nationalen Verfassungs-

35. Die Großregion als europäisches Labor in der Corona-Pandemie: Gemeinsam aus der Krise kommen und die richtigen Lehren für die Zukunft ziehen, Resolution des Interregionalen Parlamenterrates (IPR), 62. Plenum, 5. Juni 2020; Grenzüberschreitende Zusammenarbeit hinsichtlich der COVID-19-Pandemie, Vorstandsbeschluss des Oberrheinrates, 24. April 2020.

36. Vgl. WILLE Christian und WEBER Florian, op. cit.

37. Comité de concertation, Premierminister des Königreichs Belgien, abgerufen am 29. Oktober 2020.

sorganen zu Rate gezogen. Je nach Statuten und Struktur konnten sie im interinstitutionellen Austausch auch als Sprachrohr der Grenzgemeinden eintreten, die sich selbst in Task-Forces organisiert hatten. Auf Ebene der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) wurden bereits Erfahrungsaustausche zu diesem Thema organisiert.

Wo dies möglich ist, sollte eine sorgfältige, grenzübergreifende Krisenplanung mehr Sicherheit schaffen und den Zentralregierungen den Anreiz nehmen, zu radikalen Maßnahmen wie Grenzschließungen zu greifen. Haben die Nationalstaaten bisher mit ihrem Krisenmanagement in den Grenzregionen versagt, sollten regionale und transregionale Institutionen dies als Chance sehen, durch sinnvolle und unabhängige Planungs- und Koordinierungssinitiativen ihre eigene Legitimität bei der Bewältigung künftiger Krisen zu gewinnen. Dies liegt im Interesse ihrer Bevölkerung und steht im Einklang mit der Logik einer gelebten Subsidiarität, die sich funktionell auf der Ebene der Lebensgebiete entfaltet. Integrierte Krisenkonzepte, die diese Lebensgebiete als Grundeinheiten betrachten, könnten später durch internationale Verträge sanktioniert und somit als legale Absicherungen gegen nationale Alleingänge im Grenzmanagement dienen. Doch dazu bedarf es zunächst solider und gut abgestimmter Konzepte, die auf die Unterstützung einer breiten Mehrheit vor Ort zählen können. Dies könnte zu einer neuen Priorität für die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Europa werden.

### Wird die zweite Welle anders? (Juni-November 2020)

Seit dem Frühjahr haben die europäischen Hauptstädte ihre Position angesichts der eigenen Erfahrungen mit der Krise teilweise neu überdacht. So gestand der deutsche Kanzleramtschef<sup>38</sup> Helge Braun Ende September 2020, man habe „keine guten Erfahrungen mit Grenzschließungen gemacht“. Schon im Juli machten die MinisterpräsidentInnen von Rheinland-Pfalz und dem Saarland klar<sup>39</sup>, dass sie solche Maßnahmen nun nicht mehr als angemessen betrachteten. Nach einem Treffen in Bern äußerte sich die Schweizer Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga und der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz gegen erneute Grenzschließungen im Falle einer „zweiten Welle“.

Auch wenn massive Grenzschließungen derzeit (November 2020) ausgeschlossen scheinen, steht jedoch weiterhin zu befürchten, dass die allgemeine Quarantänepflicht, die in ganz Europa für Rückkehrer aus unterschiedlichen europäischen Großregionen gilt, die Situa-

tion in den Grenzgebieten dauerhaft erschweren wird. Sind keine Ausnahmen für die Grenzbevölkerung oder bei Kurzaufenthalten vorgesehen, kommt die Quarantänepflicht sogar einer „harten“ Grenzschießung gleich, wie sie Europa im Frühjahr dieses Jahres erlebte. So wurde Anfang Oktober 2020 ganz Belgien vom deutschen Robert-Koch-Institut zum Risikogebiet erklärt, obwohl in den östlichen Grenzkantonen, wo diese Maßnahmen die Alltagsmobilität am meisten einschränken, die Fallzahlen relativ niedrig waren. Seit dem Frühjahr ist die schwedisch-finnische Grenze insgesamt nur eine Woche lang (im August) völlig kontrollfrei gewesen. Aus Bern kamen dagegen positive Signale: Der Schweizer Bundesrat nimmt bisher keine Grenzregionen auf seine Quarantäneliste auf, selbst wenn die Zahlen in diesen Regionen über den festgelegten Risikoschwellen liegen. Diese Haltung der Schweizer Behörden stellt in Europa jedoch eine Ausnahme dar, die der guten Lobbyarbeit der Grenzkantone, aber auch der großen wirtschaftlichen und sozialen Relevanz des Pendelverkehrs im Land zu verdanken ist. Dadurch erkennt das Nicht-EU-Land Schweiz viel konsequenter und unbürokratischer als die meisten EU-Mitglieder die gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Realität geteilter Lebensgebiete an und passt ihre politische Antwort entsprechend an. In den meisten anderen europäischen Staaten werden weiterhin relativ undifferenziert Quarantänemaßnahmen für ganze Regionen oder Länder beschlossen, ohne besondere Achtung für transnationale Gebiete. Dabei ändert sich die Lage von Tag zu Tag, was die Planung grenzübergreifende Projekte deutlich erschwert. Ebenso unklar ist, ob im Falle eines erneuten raschen Anstiegs der Ansteckungszahlen oder bei der Entstehung großer Hotspots im Nachbarland nationale Reflexe sich nicht wieder durchsetzen könnten. Solange die (evtl. grenzübergreifenden) Lebensgebiete nicht als primäre Ebene für die Analyse der epidemiologischen Aktivität betrachtet werden und keine gemeinsamen Krisenmanagementskonzepte vorliegen, kann dies nicht ausgeschlossen werden. So erwog Bayerns Innenminister Herrmann<sup>40</sup> Mitte Oktober die Möglichkeit, Grenzkontrollen wieder einzuführen, falls sich die epidemiologische Lage im Ausland drastisch verschlechtern sollte, während Markus Söder sich für einen Kompetenztransfer an den Bund im Bereich der Seuchenbekämpfung äußerte. Auch der französische Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten Clément Beaune, der sich im Juli deutlich gegen Grenzschließungen äußerte, wollte sie „in letzter Instanz“ nicht ausschließen.<sup>41</sup>

Diese Krise hat es den lokalen und regionalen Akteuren ermöglicht, neue grenzüberschreitende Kontakte zu knüpfen und alte zu vertiefen. Nach dem Schock der Grenzschließungen im Frühjahr ist in den betroffenen Gebieten die Relevanz eines grenzenlosen Austausches

38. WELZ Franka, «Überlegen, ob Reisen im Winter sein muss», Tagesschau, 22. September 2020.

39. Dreyer und Hans wollen keine Grenzschließung zu Luxemburg, Süddeutsche Zeitung/DPA, 14. Juli 2020.

40. Söder: Corona-App ein «zahnloser Tiger», ZDF, 20. Oktober 2020.

41. Clément Beaune : «Les mesures de fermeture des frontières sont à éviter autant que possible en Europe», France Inter, 29. Juli 2020.



und eines gemeinsamen Krisenmanagements nur noch eindeutiger geworden. Sie haben den Sinn des politischen Projekts Europas, aber auch den gewaltigen Abstand zwischen Idealbild und zeitgenössischer Realität gezeigt. Sie haben die Existenz einer Vielzahl trans- und postnationaler Lebensgebiete hervorgehoben und ein Drama der Willkür und der Teilung ins Leben gerufen, über welches leider zu selten berichtet wurde.

### Die Vertrauenskrise

Als „demokratische Zumutung“ hat die deutsche Bundeskanzlerin vor kurzem<sup>42</sup> die politische Antwort auf die Coronavirus-Pandemie bezeichnet. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die schwerwiegenden Eingriffe in die bürgerlichen Grundfreiheiten, die von den meisten EU-Ländern zur Bekämpfung der Pandemie beschlossen wurden. In Notlagen ist die Wahrung des Gleichgewichtes zwischen Verhältnismäßigkeit und Effizienz eine Herausforderung für die Regierenden, die für alle Ebenen gleichermaßen gilt.

Eine andere grundlegende Schwierigkeit betrifft die Akzeptanz der Maßnahmen unter den Bürgerinnen und Bürgern. Bei fehlendem Vertrauen in die Regierungen büßen diese nämlich an Effizienz, aber auch an demokratischer Legitimität ein; selbst wo ein solcher Legitimitätsmangel ohne rechtliche Konsequenzen bleibt, stellt er langfristig eine ernsthafte Gefahr für den Zusammenhalt der Gesellschaft dar. Regionale und lokale Entscheidungsebenen, die in direktem Austausch mit der Realität vor Ort und mit ihren Bürgern stehen, gelten dabei als zuverlässiger als der Zentralstaat. Für Deutschland fand Forsa heraus,<sup>43</sup> dass das Vertrauen zu allen politischen Ebenen mit der Corona-Krise gestiegen sei; die höchste Zustimmungswerte erhalten weiterhin Land und Gemeinde, wobei größere Gemeinden - in denen die Distanz zwischen Vertretern und Wählern offenbar am größten ist - im Schnitt schlechter abschneiden als kleinere.

Laut dem letzten Eurobarometer vom Dezember 2019<sup>44</sup> vertrauten vor der Pandemie nur 34% der EU-Bürgerinnen und -Bürger ihren nationalen Regierungen und Parlamenten, 53% aber ihren regionalen oder lokalen Behörden. In Deutschland soll Corona kaum etwas am strukturellen Zufriedenheitsbonus der Landesexekutiven<sup>45</sup> gegenüber der Bundesregierung geändert haben. **Trotz gewaltiger Schwankungen bei den absoluten Zustimmungswerten wird in allen 27 EU-Ländern den regionalen und lokalen Behörden mehr Vertrauen geschenkt als der Zentralregierung. Dieses**

höhere Maß an Vertrauen plädiert, entgegen dem weit verbreiteten Modells eines vom Zentralstaat erlassenen Notrechts, für eine Stärkung der Rolle der unteren politischen Ebenen zu Krisenzeiten.

Diese Stärkung der regionalen und lokalen Ebenen käme denjenigen Staaten umso mehr zugute, in denen der coronabedingte Zustimmungszuwachs für die Zentralregierung von einer lang andauernden, tiefen Vertrauenskrise übertönt wird. In einer 6-Länder-Studie<sup>46</sup> stellte die Denkfabrik More in Common fest, dass bei der Zufriedenheit der Bürger mit dem Handeln ihrer nationalen Regierungen in der Corona-Krise erhebliche zwischenstaatliche Unterschiede bestehen: Während in Polen und Frankreich eine Mehrheit (54% bis 60%) der Befragten das Regierungshandeln als „undemokratisch“, „inkompetent“ und „ungerecht“ bezeichnet, betrachten 60% bis 72% der Deutschen und Niederländer dem Krisenmanagement in ihren Ländern als „demokratisch“, „kompetent“ und „gerecht“. Länder, in denen das Vertrauen in die Zentralregierung vor der Pandemie besonders schwach war (24% in Frankreich, 35% in Polen), sind erwartungsgemäß auch diejenigen, in denen die Bürger am wenigsten mit dem Krisenmanagement zufrieden sind. In diesen Ländern ist das Vertrauen gegenüber regionalen und lokalen Behörden oft deutlich höher (60% in Frankreich, 53% in Polen), was diesen Ebenen eine Legitimität verleiht, die dem Zentralstaat auch in Krisenzeiten fehlt.

### III. Krisenfeste Subsidiarität: Ein transnationales Alternativmodell für Europa

#### Subsidiarität in Europa: Juristische Realität und normatives Prinzip

In den Worten des Präsidenten der Europäischen Kommission Jacques Santer im Mai 1998 im Europäischen Parlament soll der seit Maastricht im europäischen Recht verankerte Subsidiaritätsgrundsatz es erlauben, „weniger [zu] handeln, um besser zu handeln“<sup>47</sup>. Die Formel hebt das Effizienzziel hervor, das mit dem Subsidiaritätsprinzip verbunden ist. Artikel 5 EUV schützt jedoch vor allem die Nationalstaaten vor einer exzessiven Vertiefung der Gemeinschaft, und betont den sekundären Charakter europäischer Maßnahmen gegenüber nationalen Maßnahmen. Im Jahr 2007 wurde das Subsidiaritätsprinzip durch den Vertrag von Lissabon als eines der Grundprinzipien der Union festgelegt, zusammen mit den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der begrenzten Einzelermächtigung, mit denen er ebenfalls eng verbunden ist.

Gemäß dem in Artikel 10 Abs. 3 EUV verankerten

42. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel am 28. August 2020.

43. GÜLLNER Manfred, *Deutsche vertrauen Kommunen und ihren Institutionen*, Kommunal, 2. Juni 2020.

44. Public opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 92, Europäische Kommission, Dez. 2019.

45. KÜHNE Simon et al., *Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Zeiten von Corona: Eine Chance in der Krise?*, SOEPpapers Nr. 1091, SOEP, DIW Berlin, 2020.

46. KRAUSE Laura-Kristine et al., *Vertrauen, Demokratie, Zusammenhalt: wie unterschiedlich Menschen in Deutschland die Corona-Pandemie erleben*, More in Common e.V., 2020.

47. SANTER Jacques, *Perspectives pour le Conseil européen de Cardiff: des idées pour l'avenir*, Europäisches Parlament, Brüssel, 27. Mai 1998.

Grundsatz der Bürgernähe besteht das Ziel des Subsidiaritätsprinzips also darin, die Entscheidungsfindung so bürgernah wie möglich zu gestalten. Sie gilt nur für geteilte Zuständigkeiten, d.h. solche, bei denen sowohl die Union als auch die Staaten gesetzgeberisch tätig werden können. Den unteren Institutionen soll ein Höchstmaß an Unabhängigkeit von den höheren Institutionen, in diesem Fall den nationalen Parlamenten vom Europäischen Parlament, gewährt werden. Diese Nähe soll zu Effizienzgewinnen führen. Die Tatsache, dass die europäische Subsidiarität im Gegensatz zu einem mehrstufigen Subsidiaritätsmodell „deutscher Prägung“ nur auf zwei Ebenen - der nationalen und der europäischen - strukturiert ist, schmälert ihre Wirkung jedoch erheblich. Weit entfernt von dem versprochenen Ideal der Bürgernähe, der Anpassungsfähigkeit und der Effizienz, schlichtet das in den Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip lediglich zwischen zwei möglichen Ebenen, der nationalen und der europäischen, die beide nicht ausreichen, um eine multidimensionale Krise wie die COVID-Pandemie zu bewältigen.

Eine Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene mit dem Ziel, öffentliche Politiken zu schaffen, die besser an die täglichen Realitäten und territorialen Besonderheiten angepasst sind, erscheint daher unabdingbar. Um dies zu erreichen, ist eine intensive Auseinandersetzung mit der Regionalpolitik der Union nötig. Denn die Regionalpolitik, die der zweitgrößte Ausgabenbereich der Union ist und über spezifische Fonds (KF, EFRE usw.) tätig wird, ist einer der wichtigsten politischen Hebel der EU. Zwischen 2008 und 2011 sind laut dem Bericht der Europäischen Kommission von 2017 mehr als eine Million Arbeitsplätze durch die Kohäsionspolitik direkt geschaffen worden<sup>48</sup>. Außerdem haben viele europäische Bürger auf andere Weise von der Kohäsionspolitik profitiert, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Abwasserbehandlung und Schutz bei Naturkatastrophen.

Diese Arbeitsweise könnte eine neue Sichtweise des Subsidiaritätsprinzips inspirieren, die die Union zur Garantin seiner Anwendung nicht nur gegenüber den Mitgliedstaaten, sondern auch innerhalb der Staaten selbst wird, wobei der regionalen Ebene besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Werden die Grenzen seiner Anwendung neu definiert, könnte das Subsidiaritätsprinzip so zu einem echten, allgemeinpolitischen Leitprinzip für die EU werden. Dies würde im Grunde bedeuten, zu seiner ursprünglichen Definition zurückzukehren. Denn bevor sie eine verbindliche Rechtsnorm ist, ist Subsidiarität in erster Linie ein normativer politischer Begriff. Althaus, ein calvinistischer Philosoph und Syndikus des Stadtstaates Emden, schlug in seiner *Politica methodice digesta* (1603) ein politisches Regime vor, das auf einer

Pyramide immer größerer menschlicher Gruppen basiert und auf aufsteigender Kompetenzdelegation basiert. Überzeugt davon, dass die Bürger einer Stadt oder Provinz davon profitieren, wenn sie sich mit denen der benachbarten Städte oder Provinzen zusammenschließen, um ihren Wohlstand und ihre Sicherheit zu gewährleisten, vertritt er die Idee, dass eine menschliche Gruppe immer die übergeordnete Gruppe braucht. Die Hilfe der übergeordneten Gruppe darf jedoch keinesfalls alle Aktivitäten der ersten Gruppe ersetzen, sondern nur deren Unzulänglichkeiten mit ihrem Einverständnis ausgleichen.

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Misstrauens gegenüber der Union, aber auch gegenüber einigen nationalen Exekutivorganen, würde eine Überprüfung unseres Ansatzes in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip den auf allen Ebenen durchgeführten Politiken größere Legitimität verleihen. In einem wirklich subsidiären politischen System erhöht die größere Nähe der Bürger zu den Entscheidungszentren die Akzeptanz der getroffenen Maßnahmen; die Anpassungsfähigkeit des Systems an die territorialen Realitäten begünstigt gleichzeitig eine bessere Verhältnismäßigkeit des politischen Handelns.

### **Ein regionalisiertes, dezentralisiertes und grenzübergreifendes Krisenmanagement fördern**

Im Kontext einer Gesundheitskrise besteht eine wesentliche Herausforderung darin, das relevante geographische Gebiet zu bestimmen, auf dessen Ebene verbindliche Maßnahmen (obligatorische Schutzmaßnahmen, Quarantäne oder Reisebeschränkungen) zu ergreifen sind, damit die Ausbreitung des Erregers eingedämmt werden kann und die Grundfreiheiten des Einzelnen so weit wie möglich gewahrt bleiben. In einem vollständig integrierten transnationalen Lebensgebiet, wie der Genferseeregion oder Luxemburg, können jedoch Beschränkungen, die sich an den nationalen Grenzen orientieren und unterschiedslos für die Bewohner jedes der betroffenen Staaten gelten, unabhängig davon, ob sie im Grenzgebiet selbst wohnen oder nicht, keine dieser beiden Funktionen erfüllen.

Zwar ist erwiesen<sup>49</sup>, dass sich COVID-19 in Europa entlang der wichtigsten internationalen Transportwege, insbesondere auf dem Luftweg, ausgebreitet hat. Jedoch ist fraglich, ob die Schließung der Grenzen innerhalb eines hochintegrierten Lebensgebiets eine ausreichend wirksame Maßnahme sein kann, um die extrem hohen Kosten zu rechtfertigen, die sie der lokalen Bevölkerung auferlegt. In Zeiten uneingeschränkter Bewegungsfreiheit kann die Ausbreitung der Krankheit innerhalb eines solchen Lebensgebiets aufgrund der ständigen Kontakte zwischen den verschiedenen Teilgebieten als relativ homogen ange-

48. Meine Region, mein Europa, unsere Zukunft: Siebter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Europäische Kommission, 9. Oktober 2017.

49. LINKA Kevin et al., Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions, *Computer Methods in Biomechanics and Biomedical Engineering*, 23:11, 2020, S. 710-717.

nommen werden. Die Logik der von den Regierungen auferlegten Reisebeschränkungen (Grenzsicherungen oder Quarantänen) besteht jedoch darin, Gebiete mit hoher epidemischer Aktivität von Gebieten mit viel geringerer epidemischer Aktivität zu isolieren, um so die Ausbreitung des Virus zu verhindern.<sup>50</sup> Da diese Bedingung innerhalb eines integrierten Lebensgebietes, ob transnational oder nicht, nicht erfüllt ist, erscheint die Relevanz einer solchen Maßnahme fragwürdig. Dies ist noch offensichtlicher, wenn in einem der Gebiete bereits strikte Lockdown-Maßnahmen gelten (beispielsweise an der deutsch-französischen Grenze im März 2020). In diesem Fall hat die Einführung von Grenzkontrollen nur äußerst geringe Auswirkungen auf den Verkehr, da dieser innerhalb einer der beiden Zonen bereits weitgehend eingeschränkt ist. Die Schließung der Grenzen verursacht in diesem Fall große wirtschaftliche und soziale Schäden und schafft Misstrauen zwischen den Gemeinschaften, auch wenn ihre Wirkung epidemiologisch gesehen gleich null oder verschwindend gering ist.

In gewissen Fällen kann es durchaus zweckmäßig sein, ein Lebensgebiet von anderen zu isolieren; doch die Einführung von Bewegungseinschränkungen innerhalb eines bereits vollständig integrierten Raums ist von fragwürdigem Nutzen und führt zu erheblichen Einschränkungen im täglichen Leben der Bevölkerung. So überqueren beispielsweise 40 % der Einwohner von Thionville auf ihrem Weg zur Arbeit täglich die französisch-luxemburgische Grenze. Um wirksam und legitim zu sein, müssen die restriktiven Maßnahmen auf der Ebene der Lebensgebiete ergriffen werden.

Das Management einer Gesundheitskrise muss subsidiär und transnational sein, um effizient zu sein. In bestimmten Kontexten wurden bereits subsidiäre und transnationale Managementinstrumente entwickelt. Dies gilt insbesondere für Flussgebietseinheiten, deren Abgrenzung der natürlichen Geographie der Flusseinzugsgebiete folgt. Fast die Hälfte davon, wie z.B. der Rhein, die Maas oder die Donau, sind transnational.<sup>51</sup> Die im Jahr 2000 verabschiedete Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) verpflichtet die Mitgliedstaaten, gemeinsame Bewirtschaftungspläne für Flussgebietseinheiten aufzustellen. Sie betont daher die Notwendigkeit, diese Gebiete auf den am besten geeigneten Ebenen zu verwalten, unabhängig von den nationalen Grenzen.

Ebenfalls bringt das Projekt zur Sanierung des

Kraftwerks Fessenheim, dessen Abbau im Juni 2020 abgeschlossen wurde, Wirtschaftsakteure, Verbände, Kommunen und öffentliche Dienste beiderseits des Rheins zusammen.<sup>52</sup> Dieses deutsch-französische Projekt zielt darauf ab, jenes binationale Gebiet zu einem europäischen Beispiel für wirtschaftliche und energetische Kooperation in Zeiten der Energiewende zu machen. Das Projekt wird von einem deutsch-französischen halbstaatlichen Unternehmen geleitet, dessen größter Anteilseigner die Region Grand Est ist,<sup>53</sup> wodurch es zu einem vollwertigen transnationalen und regionalen Programm wird. Interregionale Zusammenarbeit gibt es auch im Umweltbereich, wie etwas das Interreg-Projekt TransfAir an der französisch-belgischen Grenze.

Während der ersten Phase der Covid-19-Krise machte es die Schließung des Großteils der Binnengrenzen des Schengen-Raums auf Beschluss der Mitgliedstaaten praktische unmöglich, solche gemeinsamen Entscheidungsräume zu schaffen. Angesichts der pragmatischen Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Krisenmanagements sind jedoch lokale und regionale Initiativen entstanden. So organisierte die Agglomeration Genf in Zusammenarbeit mit dem ORCA-Krisenstab Treffen, zu denen Vertreter der Präfekturen Ain und Haute-Savoie sowie der Kantone Genf und Waadt eingeladen waren. Zweck dieser Treffen war es, Gesundheits-, Sicherheits- und Wirtschaftsmaßnahmen im gesamten Grenzgebiet zu harmonisieren<sup>54</sup>. Während es dem Großraum Genf gelang, sich spontan zu organisieren, hatten viele grenzüberschreitende Regionen weder die Strukturen noch die Mittel, um dies zu tun.

Im Hinblick auf die vorangegangenen Beobachtungen ist klar, dass Krisenmanagement flexibel, territorial und grenzüberschreitend gedacht werden muss. Die Regionen, die örtlichen Behörden und die lokalen Akteure müssen sich an die Besonderheiten ihrer Territorien anpassen, indem sie zusammenarbeiten, um so wirksam wie möglich auf die vorgefundenen Situationen zu reagieren

### **Mehr-Ebenen-Krisenmanagement von der Gemeinde bis zum Kontinent**

Im Angesicht dieser Aspekte erscheint die Notwendigkeit einer territorialen, flexiblen und grenzüberschreitenden Krisenbewältigung klar. Die Rolle der EU, der Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen muss neu überdacht werden, sowohl in politischer Hinsicht als auch in Bezug auf die Verteilung der Exekutivgewalt, damit sie das Krisenmanagement von unten orchestrieren können.

50. In der Praxis wurde diese Logik selten konsequent angewandt, da die Risikoschwellenwerte oft absolut sind und nicht an die epidemische Aktivität im Ankunftsland gekoppelt sind. Es gibt jedoch Vorschriften, wo die Einschränkungen nur für Menschen aus stärker betroffenen Regionen gelten; dies ist zum Beispiel in der Schweiz der Fall.

51. Die Wasserrahmenrichtlinie der EU, Europäische Kommission, 2014 und Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC), Europäische Kommission, 26. Februar 2019.

52. [Avancement du projet de territoire de Fessenheim](#), Ministère de la transition écologique et solidaire, dossier de presse, 26. September 2019.

53. [Une société mixte franco-allemande va piloter la reconversion du territoire autour de Fessenheim](#), Le Figaro/AFP, 17 janvier 2020.

54. [s. Webseite des Grand Genève städtischen Raums](#), zuletzt am 29. Oktober 2020 abgerufen.

In einer multiskalaren Krise muss die Kompetenzverteilung zwischen der lokalen, nationalen und supranationalen Ebene auf einem Modell der effektiven und nicht nur der symbolischen Subsidiarität beruhen. Die Wirksamkeit der öffentlichen Politik insgesamt steht auf dem Spiel. Zentralismus geht mit sehr hohen Koordinierungskosten einher und birgt gleichzeitig das Risiko eines erheblichen Informationsverlustes. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und ihre konkrete Anpassung an die lokalen Gegebenheiten sind in Krisen extrem wichtig. Die Beobachtung des deutschen Subsidiaritätsmodells liefert eine Reihe von Schlüsseln, um diese neue transnationale Organisation zu entwerfen. Eine der wichtigsten Lehren daraus ist, dass die höheren Ebenen davon profitieren können, ihre Rolle als die einer aktiven Koordinationsinstanz und eines normativen Rahmens zu verstehen, statt sich als Exekutivorgan zu betrachten. Übertragen auf den europäischen Kontext würde dies bedeuten, dass die Union und die Staaten die Aktionen der Regionen koordinieren, während den Regionen größere Freiheit bei der Umsetzung der vom Gesetzgeber festgelegten Maßnahmen eingeräumt wird. Es erscheint angesichts der Heterogenität der Praktiken unrealistisch, die vollständige Übertragung von Krisenbewältigungsbefugnissen auf die regionale und lokale Ebene zu fordern. Jedoch würde die schrittweise Einführung territorialer Krisenpläne, die in Absprache mit den zuständigen nationalen Behörden und auf Anregung der lokalen Mandatsträger erstellt werden, ermöglichen, die Notwendigkeit „vertikaler“ Entscheidungsfindung zu begrenzen und bestimmte Befugnisübertragungen im Voraus zu schützen.

Die koordinierende Rolle der Union und der Mitgliedsstaaten ist auch im Hinblick auf die Institutionalisierung der transnationalen Krisenplanung in Grenzregionen von wesentlicher Bedeutung. In der Tat stellen diese Regionen, deren Rolle in der sog. „Blauen Banane“ besonders grundlegend ist, einheitliche wirtschaftliche Zusammenschlüsse und Lebensgebiete dar, die von den Grenzsicherungen äußerst nachteilig betroffen sind. In Gebieten, in denen die Grenze fast völlig verschwunden hat, stellt die brutale Aufteilung der Lebensgebiete für die Bevölkerung eine soziale und wirtschaftliche Willkür dar, die in jedem Binnenland als inakzeptabel angesehen worden wäre. Um eine Wiederholung einer solchen Situation zu vermeiden, erscheint es daher unabdingbar, Entscheidungsstrukturen und (trans)regionale Vereinbarungen zu schaffen, die den Besonderheiten von Regionen Rechnung tragen, die nicht innerhalb eines einzigen nationalen Rahmens funktionieren können. Diese Logik ist eine natürliche Erweiterung des Ansatzes, der seit den 60er Jahren mit der Schaffung von grenzüberschreitenden, von der Union unabhängigen Kooperationsräumen, den so genannten Euroregionen,<sup>55</sup> wie der

Regio Basiliensis (1963, DE-FR-CH) oder der Maas-Rhein-Region (1976, BE-DE-NL)<sup>56</sup>, von denen der Verband der europäischen Grenzregionen heute mehr als hundert zählt,<sup>57</sup> verfolgt wurde. Die meisten dieser Euroregionen basieren jedoch nach wie vor auf einer Vision der grenzübergreifenden Zusammenarbeit als einem multilateralen mittel- und langfristigen Ansatz, der es nicht erlaubt, eine gemeinsame Organisation im Falle von Notsituationen zu entwickeln. In Notsituationen führt diese ausschließlich langfristige Sichtweise der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dazu, dass regionale Akteure dem internen Krisenmanagement Vorrang vor der transregionalen Zusammenarbeit einräumen. Diese Alternative zwischen der Behandlung dringender Fragen und der Berücksichtigung grenzüberschreitender Probleme ist gefährlich, wenn der Notfall ebenfalls grenzüberschreitend ist. Daher ist es wichtig, eine Vision der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu haben, die die Form einer verstärkten und institutionalisierten Koordinierung der verschiedenen regionalen Akteure im Krisenfall annehmen kann. Dort, wo die Strukturen und Handlungsebenen - die der Lebensgebiete - klar festgelegt sind, erfordern die Erfahrungen mit der COVID-19-Epidemie eher eine Vertiefung und Formalisierung der Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Gremien als eine völlige Überarbeitung der Strukturen.

55. WASSENBERG Birte et al., La coopération territoriale en Europe - Une pers-

pective historique, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015.

56. [Webseite der Deutsch-französisch-schweizerischen Oberrhein-Konferenz](#), zuletzt am 29. Oktober 2020 abgerufen.

57. HERMAND Marie-Hélène, La fabrique discursive des eurorégions : créer un environnement spatial par l'incitation, L'Espace géographique, Band 45(2), 97-111.

# Unsere Vorschläge

## 1. Verabschiedung einer europäischen Charta, die die Notwendigkeit eines subsidiären Ansatzes zur Krisenbewältigung festschreibt.

Durch eine europäische Charta, in der die Bedeutung der Subsidiarität und der Berücksichtigung der regionalen Ebene in Krisensituationen betont wird, soll ein deutliches Signal zugunsten eines flexiblen, territorialen und verhältnismäßigen Vorgehens bei Krisen, insbesondere bei Gesundheitskrisen, ausgesendet werden.

Obwohl diese nicht bindend wäre, würde die Verabschiedung einer solchen Charta einen wichtigen politischen Schritt nach vorn bedeuten, da sie die Entscheidungsbefugnis der regionalen Gremien stärken und es gleichzeitig nicht-nationalen Akteuren ermöglichen würde, sich auf einer gemeinsamen Plattform zu vereinen. Die Berücksichtigung grenzüberschreitender Regionen und der mit dem Zentralismus verbundenen Schwierigkeiten würde so wesentlich erleichtert und die europäische Debatte über diese Fragen gestärkt.

Institutionen, die für die grenzübergreifende und regionale Zusammenarbeit zuständig sind, wie z.B. die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG/AEBR), könnten die Erarbeitung dieser Charta initiieren und die verschiedenen nationalen und regionalen Gremien und grenzübergreifenden Organisationen zur Unterzeichnung anregen. Diese Charta würde die Regionen dazu ermutigen, im Vorfeld lokale Initiativen zu ergreifen (territoriale Krisenpläne, Konsultationsgremien), um die Einführung staatlicher Maßnahmen zu verhindern, die den heterogenen regionalen Realitäten nicht gerecht werden. Sie würde auch die Schaffung interregionaler operativer Koordinationsplattformen nach dem Vorbild der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz fördern. Langfristig könnte diese „Koalition von unten“ die Verabschiedung von Ad-hoc-Verträgen erleichtern, wie z.B. den bilateralen Vertrag von Aachen über die Sanierung des Atomkraftwerks Fessenheim.

Darüber hinaus sollte die Union diesen Ansatz unterstützen, und sich durch geeignete Gremien konkret dazu verpflichten, die regionale und lokale Autonomie zu stärken und so ein Gegengewicht zu den zentralisierenden Tendenzen bestimmter Mitgliedstaaten zu schaffen. Obwohl die Union seit dem ersten Interreg (1989) ihre Kohäsionspolitik, die vor allem eine Politik der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ist (EFRE, Kohäsionsfonds), erheblich ausgebaut hat, geht es jetzt darum, diese Anstrengungen zu vertiefen, um die regionale und euro-regionale Ebene, insbesondere im Krisenfall, politisch stärker zu berücksichtigen. Der Europäische Ausschuss der Regionen (AdR) arbeitet bereits in diese Richtung. Es wäre daher ratsam, sie mit zusätzlichen Ressourcen auszustatten, damit sie ihren Auftrag in vollem Umfang erfüllen kann.

## 2. Identifizierung und Organisation der Lebensgebiete, um ein subsidiäres, transparentes und demokratisches Krisenmanagement zu ermöglichen

Durch systematische Studien zu den täglichen Menschenströmen in allen europäischen Regionen - und insbesondere in Grenzgebieten - sollen bestehende Lebensgebiete nach objektiven Kriterien identifiziert werden. Diese Lebensgebiete sollen dann als Basiseinheit für das Krisenmanagement dienen. Ziel ist es, Maßnahmen, die auf einer bestimmten Ebene umgesetzt werden sollen, auch möglichst oft auf dieser Ebene zu verabschieden und zu prüfen (All-Affected-Principle<sup>1</sup>, dt. Betroffenheitsprinzip).

Bestehende Verwaltungseinheiten sind besonders ungeeignet, um die Epidemiedynamik zu analysieren und gezielte, wirksame und verhältnismäßige Maßnahmen durchzuführen.

1. NÄSSTRÖM Sofia, The Challenge of the All-Affected Principle, Political Studies vol. 59, 2011, S. 116-134.

Grenzüberschreitende Lebensgebiete werden durch die regionalen oder subregionalen Grenzziehungen in zwei oder sogar drei getrennte Teile zerschnitten, während z.T. weit voneinander entfernte Lebensgebiete (z.B. der Ballungsraum Straßburg und der Ballungsraum Reims für die Region Grand-Est) in riesigen Verwaltungseinheiten zusammengefasst sind, die in Bezug auf die Menschenströme keine Bedeutung haben. Allerdings kann nur dann ein wirklich objektiver und subsidiärer Ansatz für diese Fragen entwickelt werden, wenn das Ausmaß der tatsächlichen sozialen Beziehungen berücksichtigt wird. Für mehrere Länder existieren bereits Datensätze, die die Verbindung zwischen verschiedenen geographischen Gebieten im Kontext des alltäglichen Reiseverkehrs messen. Eine detaillierte Untersuchung dieser Daten würde es ermöglichen, eine objektive Bestandsaufnahme der Lebensgebiete nach präzisen quantitativen Kriterien zu erstellen. Krisenbewältigungspläne, die sich nicht auf Gesundheitsfragen beschränken, könnten dann auf der Ebene dieser Gebiete eingesetzt werden.

Die Risikoanalyse und die Reaktion der Behörden (obligatorische Quarantänemaßnahmen, Aktivitätseinschränkungen, Homeoffice) würden auf dieser Ebene stattfinden. Auf diese Weise würden kohärente grenzüberschreitende oder transregionale Gebiete von außen gesehen eine einzige Einheit bilden (insbesondere als „Risikogebiet«), die nicht mehr, wie heute, auf mehrere Verwaltungsgebiete verteilt wäre. Diese Gebiete würden aufgefordert, sich mit gemeinsamen Instrumenten der Krisenplanung und des Krisenmanagements auszustatten, um ihre Reaktion vor Ort zu organisieren und gleichzeitig eine diskriminierungsfreie und einheitliche Behandlung im Krisenfall zu gewährleisten. Alle Maßnahmen zur Isolierung eines bestimmten geographischen Gebiets sollten an den Grenzen dieser Gebiete erfolgen, um die Folgen der Einschränkungen für das tägliche Leben der Bevölkerung zu verringern und gleichzeitig eine bessere Verhältnismäßigkeit des öffentlichen Handelns zu gewährleisten. Über Gesundheitsfragen hinaus würde eine systematische Identifizierung dieser Gebiete es ermöglichen, sich der tatsächlichen Grenzlinien sozialer Gruppen besser bewusst zu werden, was ihre politische Berücksichtigung, etwa im Rahmen von Bürgerkonsultationen oder einer schrittweisen Institutionalisierung von Lebensgebieten, erleichtern würde.

### **3. Den grenzüberschreitenden Gebieten einen zentralen Platz bei der Verwaltung der europäischen Binnengrenzen einräumen**

Die Euroregionen, die den Status eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) angenommen haben, werden in alle Regierungspolitiken, die sich auf das freie Grenzüberqueren in ihrem Lebensgebiet auswirken, durch eine beratende oder einvernehmliche Stellungnahme oder sogar durch die teilweise oder vollständig delegierte Verwaltung dieser Zuständigkeit einbezogen.

Heute sind viele grenzüberschreitende Lebensgebiete im Rahmen der Euroregionen strukturiert und institutionalisiert. Diese Organisationen zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften beiderseits der Grenzen basieren auf verschiedenen Statuten (öffentliche Einrichtung, Institution, die sich aus einem internationalen Vertrag ergibt, oder sogar privatrechtliche Vereinigung), während ihnen der Status des EVTZ durch das Recht der Europäischen Union angeboten wird. Dieser Status wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 vom 5. Juli 2006 im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik geregelt. Ihr einziger Zweck besteht jedoch darin, einen einheitlichen Rechtsrahmen für alle Gruppierungen zu schaffen, die von den betreffenden staatlichen Behörden freiwillig gebildet werden. In Anlehnung an die Wasser-Rahmenrichtlinie (2000/60/EG), die die Einrichtung von Flussgebietseinheiten, die sich aus grenzüberschreitenden oder nicht grenzüberschreitenden Wasserbecken ergeben, zwingend vorschreibt (Art. 3 Abs. 1), würde eine Richtlinie die EVTZ-Verordnung ergänzen, die die Einrichtung von Euroregionen und die Annahme des Status des EVTZ für alle grenzüberschreitenden Gebiete verbindlich vorschreibt und so die Dynamik dieser Lebensgebiete institutionell und lokal unterstützt.

Je nach Grad der Integration, für den sich diese Euroregionen in ihren Gründungsabkommen und Satzungen im Sinne der Artikel 8 und 9 der EVTZ-Verordnung entschieden haben,

wird die Richtlinie ein Verfahren vorsehen, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, Euroregionen im Rahmen einer teilweisen oder vollständigen Schließung der Grenzen über einen bestimmten Zeitraum hinaus zu konsultieren. Um das für die wirksame Anwendung des Schengener Grenzkodexes (Verordnung (EU) Nr. 2016/399) erforderliche Tempo beizubehalten, würde die Schließung der Grenzen also von der betreffenden nationalen Exekutive beschlossen. Über einen ausreichenden Zeitraum hinaus, der es dem EVTZ erlaubt, sich zu treffen, würde die Aufrechterhaltung der Grenzschließung - je nach Grad der Integration - einer beratenden oder zustimmenden Stellungnahme des beratenden Organs des EVTZ unterliegen, die im Rahmen eines institutionalisierten Treffens der lokalen Führungskräfte und Vertreter der Euroregion erfolgen würde. Schließlich könnte an Verbünde, die bereits einen hohen Grad an kultureller, wirtschaftlicher und institutioneller Integration aufweisen, die meisten Kompetenzen im Bereich Grenzmanagement delegiert werden.

#### **4. Die europäische Ebene als aktives Koordinierungsinstrument für interregionales und grenzüberschreitendes Krisenmanagement**

Der Rat der Europäischen Union soll eine neue Formation einrichten, die sich mit grenzüberschreitenden Fragen und den entsprechenden Risiken befasst, um eine aktive Koordination zwischen den Mitgliedstaaten in diesen Fragen zu fördern. Die europäische Ebene ist für die Behandlung dieser Fragen besonders geeignet und legitim.

Nach dem Vorbild der deutschen Ministerpräsidentenkonferenz<sup>2</sup>, einem beratenden Gremium, in dem die Regierungschefs der Bundesländer zusammenkommen, sollte der Europäische Rat gemäß Artikel 236 AEUV mit qualifizierter Mehrheit einen Beschluss über die Schaffung einer elften Zusammensetzung des Rates der Europäischen Union annehmen, die insbesondere in Krisenzeiten die Aufgabe hat, die grenzüberschreitende und interregionale Politik zu koordinieren. Neben den Vertretern der nationalen Regierungen wird der Ausschuss der Regionen einen Delegierten mit beratender Funktion entsenden, der die Positionen der betroffenen Gebiete, insbesondere der an den Euroregionen beteiligten, übermitteln wird.

Nach Artikel 16 Abs. 1 EUV ist der Rat für die Vertretung der Mitgliedstaaten im EU-Gesetzgebungsverfahren, aber auch für die Wahrnehmung von Koordinierungsfunktionen zuständig. Im Namen der Staaten könnte der Rat die Koordinierung der in die nationale Zuständigkeit fallenden Politiken übernehmen, um gemeinsame Standpunkte zu beschließen. Diese würden freiwillig angenommen und von Fall zu Fall erörtert werden, um die Kontinuität der grenzüberschreitenden Lebensgebiete zu gewährleisten und mit Krisen unterschiedlichen Ausmaßes fertig zu werden. Im Gegensatz zur Europäischen Kommission gewährleistet der Rat eine größere Subsidiarität des Krisenmanagements. Der Rat wird nämlich dank des direkten Fachwissens der nationalen Verwaltungen in der Lage sein, schneller und besser an die Realitäten vor Ort angepasste Entscheidungen zu treffen, während er als Transmissionsriemen für die in ihm getroffenen Entscheidungen unmittelbar von allen lokalen und territorialen Verwaltungen unterstützt wird.

2. s. Teil I.