



Bericht

Erfahrungen mit den Corona-Maßnahmen in der Grenzregion Niederlande/Nordrhein-Westfalen

Impressum

Herausgeber

I&O Research
Zuiderval 70
7543 EZ Enschede

Berichtnummer

2021/179

Datum

September 2021

Auftraggeber

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen

Verfasser

Ralf ten Hove
Thijs Lenderink

Die Übernahme von Inhalten aus dieser Veröffentlichung ist unter der Voraussetzung einer deutlichen Quellenangabe zulässig.



Inhaltsverzeichnis

Management-Zusammenfassung	4
Grenzverkehr	4
Unterstützungsmaßnahmen	9
Kommunikation und Verständnis	11
Schlussfolgerungen	14
1. Einleitung	18
1.1 Anlass	18
1.2 Aufbau der Untersuchung	19
1.3 Lesehinweise	21
2. Überblick über die Coronamaßnahmen	22
2.1 Chronologischer Überblick	22
2.2 Zusammenfassung	28
3. Grenzübertritt in der Praxis.	30
3.1 Nicht erforderlicher Grenzverkehr	30
3.2 Erforderlicher Grenzverkehr	35
4. Spezifische Maßnahmen	39
4.1 Testen	39
4.2 Masken	41
4.3 Corona-Apps	42
5. Unterstützungsmaßnahmen	44
5.1 Tozo-Regelung - Befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer	44
5.2 Kurzarbeitergeld	46
5.3 Sonstige Unterstützungsmaßnahmen	47
6. Kommunikation und Verständnis der Coronamaßnahmen	49
6.1 Allgemeine Kommunikationsangebote	49
6.2 Bereitstellung von Informationen durch die GrenzInfoPunkte	52
6.3 Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden	56
6.4 Verständnis der Regeln	57
6.5 Unterschiede in der Grenzregion	59
6.6 Auswirkung auf die Grenzregion	59
7. Schlussfolgerungen	61
7.1 Grenzübertritte in der Praxis	61
7.2 Grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung	64
7.3 Unterstützungsmaßnahmen	64
7.4 Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden	66
7.5 Kommunikation und Verständnis der Coronamaßnahmen	67



Management-Zusammenfassung

Ab dem März 2020 waren auch Deutschland und die Niederlande von dem weltweiten Ausbruch des Coronavirus betroffen. Um die Pandemie in den Griff zu bekommen und die Infektionszahlen einzudämmen, haben beide Länder ihre eigene Coronapolitik verfolgt und unterschiedliche Maßnahmen ergriffen. Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen möchte sich darüber informieren, wie Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden die ergriffenen Maßnahmen in beiden Ländern betrachten und inwiefern dies den Grenzverkehr und die Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern beeinflusst hat. Der vorliegende Bericht beschreibt die darüber auf der Basis einer qualitativen Untersuchung gesammelten Ergebnisse. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden im Zeitraum vom 30. März bis zum 26. Mai 2021 Tiefen-Interviews mit achtzehn Bürgerinnen und Bürgern, acht Unternehmen und vier sonstigen Organisationen in der Grenzregion abgehalten. Bei der Auswahl der Gesprächspartner wurde auf eine relevante und ausgewogene Verteilung geachtet, unter anderem im Hinblick auf Herkunftsland, Umfang der grenzüberschreitenden Aktivität und sonstige Hintergrundmerkmale der Befragten. In Anbetracht des qualitativen Ansatzes sowie des geringen Umfangs der Untersuchungspopulation erheben wir mit dieser Studie jedoch nicht den Anspruch, dass die Studie repräsentativ für die gesamte Situation in der Grenzregion ist und dass sie ein vollständiges Bild der Kasuistik bietet.

Grenzverkehr

Die relevantesten Maßnahmen in Bezug auf den Grenzverkehr und die Auswirkungen für das Grenzgebiet, die in dieser Untersuchung zur Sprache gekommen sind, betreffen die allgemeinen Reiseregeln und -empfehlungen, die Quarantäneregeln, die Regeln in Bezug auf das Testen und die Maskenpolitik.

Reiseregeln und -empfehlungen

Zu Anfang der Coronakrise (ab dem 16. März 2020) gaben beide Länder eine Reisewarnung ab, d.h. es wurde dringend von allen nicht unbedingt erforderlichen Auslandsreisen abgeraten. Nach der ersten Welle wurde die Reisewarnung wieder gelockert (Mai/Juni 2020), woraufhin kurze Zeit auch nicht erforderliche Reisen wieder erlaubt waren, bis zum Anschwellen der zweiten Welle, als die Reiseregeln wieder verschärft wurden. Am 17. Oktober 2020 wurden die Niederlande von Deutschland zum Risikogebiet heraufgestuft. Diesen Status behielten die Niederlande bis zum 4. April 2021, als die Niederlande für Deutschland zum Hochrisikogebiet wurde. Am 3. November 2020 stuften die Niederlande die Reiseempfehlung für Deutschland wieder vom Farbcode Gelb auf den Farbcode Orange (nur erforderliche Reisen) herauf. Das blieb dann so bis zum 10. Juni 2021, als wieder auf den Farbcode Gelb heruntergestuft wurde.

An und für sich haben beide Länder bis zum April 2021 somit praktisch gleichzeitig dieselbe Empfehlung abgegeben, nämlich, nicht erforderliche Reisen über die Grenze zu vermeiden. Die kurzen Zeiträume, in denen der Status zwischen beiden Ländern unterschiedlich war, haben nicht zu nennenswerten Missverständnissen geführt.

Für praktisch alle Befragten im Grenzgebiet war der Unterschied zwischen erforderlichen und nicht erforderlichen Reisegründen deutlich, auch wenn das vereinzelt nicht zutraf. Beispielsweise wussten einige Grenzgänger nicht, dass Einkaufen und Tanken keine erforderlichen Reisegründe sind.



Obwohl die Unterscheidung deutlich war und man über die geltenden Richtlinien informiert war, haben relativ viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sich bewusst nicht davon abhalten lassen, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs über die Grenze zu fahren. Im Allgemeinen hielten sie ihr Verhalten für verantwortbar, weil sie ja die Grundregeln einhalten und das Nachbarland für sie zu ihrem täglichen Lebensumfeld gehört. Schließlich steigt das Infektionsrisiko nicht dadurch an, dass man über eine fiktive Linie wie die Grenze fährt. Die deutsch-niederländische Grenze ist während der gesamten Coronaperiode offengeblieben. Die Befragten in der Grenzregion halten dies für einen Erfolg. Man weiß die Bemühungen zu schätzen, die ergriffen wurden, um die Grenze offenzuhalten, nicht zuletzt, weil man sah, dass die Grenzen zu anderen Ländern geschlossen wurden. Gleichzeitig wurde der Grenzverkehr an beiden Seiten der Grenze mit verschiedenen Maßnahmen entmutigt, wie z.B. mit strengeren Grenzkontrollen und verschiedenen Kommunikationsäußerungen von Politikern, sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Regierungsebene. Das geschah besonders in Urlaubszeiten und zu Feiertagen, um einen Besucheransturm bei bestimmten Anziehungspunkten zu vermeiden. Für manche Befragte haben diese Maßnahmen unmittelbar entmutigend gewirkt. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen machten sich auch bei den betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmern bemerkbar, die eine starke Abnahme der Besucherströme von der anderen Seite der Grenze feststellen, was sich betriebswirtschaftlich ungünstig auswirkte. Andererseits stellten sie aber fest, dass die grenzüberschreitenden Besucherzahlen sich bei der Lockerung der Maßnahmen schon bald wieder der alten Höhe annäherten.

Quarantäneregeln und kleiner Grenzverkehr

In beiden Ländern waren mit den Reisehinweisen Quarantänerichtlinien verknüpft. Neben der Reisewarnung (nur erforderliche Reisen, Farbcode Orange) wurde allen Einreisenden in die Niederlande dringend empfohlen, sich in eine 14-tägige häusliche Quarantäne (später dann angepasst zu 10 Tagen) zu begeben.

In Nordrhein-Westfalen galt in erster Linie eine Quarantänenpflicht für Einreisende, mit Ausnahme bestimmter Zielgruppen für den erforderlichen Grenzverkehr. Später wurden bestimmte Bedingungen und Ausnahmen verschärft, wie z.B. die geltenden Zeitbegrenzungen für bestimmte Reisezwecke. Die Quarantäneregeln haben nur geringen Einfluss auf das alltägliche Leben der Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregion gehabt. Einerseits lag das daran, dass eine häusliche Quarantäne schwer zu kontrollieren und zu sanktionieren ist, andererseits aber auch daran, dass es viele Ausnahmen gab. Darüber hinaus konnte man ab der zweiten Welle die Quarantäne auch mit einem negativen Testnachweis beenden.

Eine dieser Ausnahmen war die 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr, die ab dem 1. Oktober in die deutschen Einreiseregeln aufgenommen wurde. Das bedeutete, dass Grenzgänger für die Dauer von 24 Stunden ohne Anmelde-, Test- oder Quarantäneverpflichtungen zu nicht erforderlichen Zwecken über die Grenze fahren durften. Die meisten Befragten, an beiden Seiten der Grenze, waren über diese Ausnahmeregel informiert und haben sie auch häufig in Anspruch genommen, obwohl nicht erforderliche Reisen nach wie vor entmutigt wurden. Die Befragten hielten es für eine deutliche und praktische Regel. Es war jedoch keinesfalls allen klar, dass es sich dabei um eine deutsche Regel handelte, die im Prinzip keine Befreiung von der niederländischen Quarantäneempfehlung beinhaltete. Somit war es entweder gar nicht bekannt oder verwirrend, dass diese Regel nicht in beide Richtungen galt.



Für die Zukunft erscheint es daher wünschenswert, dass eine solche Regel grenzüberschreitend in derselben Weise durchgeführt wird, da der Bedarf an dieser Maßnahme sowie ihr praktischer Wert außer Frage stehen.

Testen

Seit der zweiten Welle bestand in Deutschland die Möglichkeit, die Quarantänepflicht mittels eines negativen Testnachweises zu beenden. Später (ab dem 11. Januar 2021), als die Infektionszahlen immer weiter anstiegen, führte Deutschland erstmalig eine allgemeine Testpflicht für Reisende aus Risikogebieten (neben der Quarantänepflicht) ein. Einreisende mussten sich innerhalb von 48 Stunden vor der Ankunft oder unmittelbar nach der Ankunft in Deutschland testen lassen. Ab dem 6. April 2021, als Deutschland die Niederlande zum Hochinzidenzgebiet heraufgestuft hatte, wurden Grenzgänger dazu verpflichtet, bei der Einreise einen negativen Testnachweis vorzulegen, der nicht älter als 48 Stunden war. Außerdem war von diesem Zeitpunkt an die Ausnahmeregelung für den kleinen Grenzverkehr auch nicht mehr gültig. Nordrhein-Westfalen führte aber noch verschiedene Ausnahmeregeln durch, beispielsweise durfte das Testergebnis für u.a. Grenzpendler bis zu 72 Stunden alt sein und durften sie sich nach der Einreise testen lassen. Diese verschärften Testvorschriften blieben, trotz des zwischenzeitlichen Inkrafttretens der Bundeseinreiseverordnung, praktisch unverändert bis zum 30. Mai 2021 gültig, als die Niederlande nicht mehr als Hochrisikogebiet galten. Ab dem 27. Juni 2021 galten die Niederlande aus deutscher Sicht dann auch nicht mehr als Risikogebiet, womit die Anmelde-, Test- und Quarantänepflicht hinfällig wurde. In den Niederlanden galt ab dem 29. Dezember 2020 eine Verpflichtung zur Vorlage eines negativen PCR-Testnachweises für Einreisende aus einem Hochrisikogebiet, wovon aber Reisende ausgenommen waren, die mit dem Auto oder den regionalen öffentlichen Verkehrsmitteln in die Niederlande einreisten. Ab dem 1. Juni 2021 galt aber auch für diese Reisenden die Verpflichtung zur Vorlage eines negativen PCR-Nachweises (mit einer Ausnahme für den erforderlichen Grenzverkehr und den kurzzeitigen Grenzverkehr (bis 12 Stunden)).

Somit wurde die Testpolitik seit der zweiten Welle zu einem relevanten Faktor in den Regeln für den Grenzverkehr, jedoch fast ausschließlich an der deutschen Seite der Grenze. Die niederländischen Testregeln wurden erst ab dem 1. Juni 2021, also nach Ende der Laufzeit der vorliegenden Untersuchung, für den Grenzverkehr zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden relevant. Durch die unterschiedliche Herangehensweise und die Auswirkungen der Maßnahmen wurde die Testpflicht zu einer der wichtigsten Fragen in der Coronapolitik zwischen den beiden Ländern.

Dieser Unterschied trat vor allem ab dem April 2021 zutage, als die Testpflicht für niederländische Einreisende nach Deutschland in Kraft trat. Die Auswirkungen, die mit der Einführung dieser Maßnahme verbunden waren, hatten einen erheblichen Einfluss auf den Grenzverkehr. Das war vor allem darauf zurückzuführen, dass es in Deutschland ein Angebot von kostenlosen Testmöglichkeiten gab, in den Niederlanden aber zunächst nicht, wodurch viele niederländische Grenzpendler (bzw. Unternehmen, in denen niederländische Grenzpendler arbeiteten) anfänglich selbst für die Kosten eines Tests aufkommen mussten, die deutschen Grenzpendler aber nicht.

Abgesehen von der Tatsache, dass dies für Betriebe, die viele niederländische Arbeitnehmer beschäftigen, mit einem Kostenaufwand verbunden war, fühlte es sich für die Befragten auch als diskriminierende Maßnahme an.

Ein anderes Problem für die Befragten lag darin, dass diese Maßregel äußerst kurzfristig angekündigt und eingeführt wurde, wodurch nicht die Möglichkeit geboten wurde, darauf zu antizipieren. In den Anfangstagen hat das bei den Befragten zu viel Undeutlichkeit und Unverständnis geführt.

Abgesehen von den Problemen für niederländische Grenzarbeiter (wegen der damit verbundenen Kosten) wurde die Testpflicht im Allgemeinen nicht als nachteilige Maßnahme erlebt. Die meisten Befragten hielten den Zweck, also die Eindämmung der Virusausbreitung, für schwerwiegender als der mit häufigen Tests verbundene Aufwand. Die meisten Befragten finden, dass das System gut geregelt ist. Für viele deutsche Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets war dies dann irgendwann auch zur Routine geworden.

Erforderlicher Grenzverkehr

Für den erforderlichen Grenzverkehr galt in vielen Fällen eine Ausnahme von den Regeln für den Grenzverkehr. In den Grundzügen ging es dabei um Grenzpendler, die durch die jenseits der Grenze arbeiten oder studieren oder die andere triftige Gründe haben, wie Besuch des nicht unter dem gleichen Dach wohnenden Lebenspartners, Elternteile mit geteiltem Sorgerecht, medizinische Behandlungen, Beistand oder Pflege hilfsbedürftiger Personen, Betreuung von Kindern sowie ein erforderlicher Besuch zu einem speziellen Anlass, wie Beerdigungen/Einäscherungen oder die Teilnahme an Hochzeiten.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind die Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Arbeiten und Studieren sowie grenzüberschreitende Partnerschaften zur Sprache gekommen. Für Grenzarbeiter spielte die jeweilige Arbeitssituation eine maßgebliche Rolle in ihrem allgemeinen Grenzübertrittsverhalten. Die meisten Befragten mussten seit dem Ausbruch der Coronapandemie im Home-Office arbeiten. Praktisch alle sind mit der Weise zufrieden, wie mit dieser Situation umgegangen wurde. Im Allgemeinen haben sich die Arbeitgeber in beiden Ländern flexibel gezeigt, auch im Hinblick auf Grenzarbeiter.

Grenzarbeiter, die coronabedingt im Home-Office arbeiten mussten, fuhren im Allgemeinen auch nicht mehr zu anderen Aktivitäten in das Nachbarland. Die Personen, die ihre Arbeit jenseits der Grenze fortsetzten, verzichteten jedoch nicht auf die Kombination mit anderen (nicht erforderlichen) Aktivitäten.

Grenzüberschreitend Studierende mussten seit Ausbruch der Coronakrise größtenteils online am Unterricht teilnehmen. Obwohl das einen erheblichen Einfluss darauf hatte, wie sie das Studienjahr erlebt haben, waren die Befragten zufrieden mit der Weise, in der der Unterricht durchgeführt wurde. Speziell für sie als grenzüberschreitend Studierende ergaben sich daraus keine besonderen Nachteile. Durch den Fernunterricht suchten die Studierenden auch gar nicht oder nur noch selten das Nachbarland zu anderen Besuchszwecken auf.

Befragte mit einer grenzüberschreitenden Lebenspartnerschaft waren sich im Allgemeinen dessen bewusst, dass sie zur Zielgruppe für den erforderlichen Grenzverkehr gehörten. Sie fanden es vor allem lästig, genau dahinterzukommen, welche Regeln und welche Ausnahmen für sie galten. Das war vor allem dann der Fall, wenn Regeln eingeführt und angepasst wurden. Außerdem zeigte die Umgebung, in diesem Fall ein Arbeitgeber, nicht immer eine positive Reaktion darauf, dass man sich in der Coronazeit wegen einer grenzüberschreitenden Partnerschaft im Ausland aufhielt.



Masken

In Deutschland wurde schon recht schnell nach Ausbruch der Coronapandemie (ab April 2020) die Pflicht zum Tragen von Masken in öffentlich zugänglichen Räumen eingeführt. In den Niederlanden wurde erst im Dezember eine Maskenpflicht eingeführt (obwohl bereits seit zwei Monaten davor eine dringende Empfehlung galt). Kurz danach (im Januar 2021) wurden in Deutschland strengere Anforderungen an die Masken gestellt, die in den Niederlanden überhaupt nicht eingeführt worden sind. Insbesondere der große zeitliche Unterschied der Einführung machte die Maskenpflicht zu einem der auffälligsten Unterschiede der Coronapolitik von Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. Für manche Befragte wirkte es befremdlich bzw. verstärkte es das „Grenzgefühl“, dass die Regelungen zwischen beiden Ländern so lange so unterschiedlich waren. Andererseits hat dieser Unterschied auch dazu geführt, dass die in Deutschland geltenden strengeren Regeln von manchen Personen auch in den Niederlanden übernommen wurde, weil man sich daran gewöhnt hatte. Dieses Verhalten erklärte sich durch praktische Erwägungen, gleichzeitig aber auch im Hinblick auf das Infektionsrisiko. Die Maskenpolitik war zwar ein herausragender Unterschied, da es eine Maßnahme ist, mit der viele Bürgerinnen und Bürger sich oft auseinandersetzen mussten, aber schlussendlich hatte sie nur beschränkte Auswirkungen, weil dies für die meisten Betroffenen eine Gewöhnungsfrage war.

Seit dem Ausbruch der Coronasituation war die Politik im Hinblick auf den Grenzverkehr von Anfang an immer darauf ausgerichtet, den erforderlichen Grenzverkehr zu ermöglichen. Das ist größtenteils gelungen. Die betroffenen Zielgruppen, wie z.B. Grenzpendler, waren im Allgemeinen gut über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Grenzverkehrs informiert. Ein Großteil der Befragten konnte Arbeit oder Studium aus der Ferne über eine Online-Verbindung ausführen, wodurch die Intensität des Grenzverkehrs stark abnahm.

Ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets hat seit dem Ausbruch der Coronapandemie das Nachbarland kaum oder gar nicht im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs besucht. Sie haben sich ziemlich streng an die Maßnahmen gehalten, um die Regeln zu befolgen und um zur Eindämmung der Verbreitung des Virus beizutragen. Andererseits haben relativ viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets ihre Handlungsweise auf die zu dem jeweiligen Zeitpunkt für den Grenzverkehr geltenden praktischen (Un-)Möglichkeiten abgestimmt. Für viele Befragte bedeutete dies, dass sie sich nicht davon abhalten ließen, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs über die Grenze zu fahren, obwohl die Empfehlungen davon abrieten. Dabei gingen sie von der 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr aus, auch wenn diese Regel für die Niederlande gar nicht galt.

Erst nach der Einführung der Verpflichtung zur Vorlage eines negativen Testnachweises bei der Einreise nach Deutschland ließen sich viele niederländischen Grenzgänger davon abhalten, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs nach Nordrhein-Westfalen zu fahren. Damit hat diese Form der Testpflicht auch das nicht erforderliche Grenzverkehr stark eingeschränkt.

Insbesondere die Regeln in Bezug auf die Testverpflichtungen müssten in Zukunft besser aufeinander abgestimmt werden, um Missverständnisse und negative Grenzwirkungen einzudämmen. Der Unterschied im Hinblick auf die Einführung der Masken-Maßnahmen führte zwar nicht zu größeren Problemen, hat aber die Empfindung eines „Grenzgefühls“ bei den Befragten verstärkt.



In beiden Fällen war die Politik in Nordrhein-Westfalen strenger bzw. wurden Maßnahmen früher als in den Niederlanden eingeführt. Darum machten sich die Missverständnisse und negativen Grenzwirkungen in Bezug auf die Testpflicht vor allem in den Niederlanden bemerkbar, in Bezug auf die Maskenpflicht vor allem an der deutschen Seite der Grenze. Nachdem sich die erste Aufregung über die Einführung der Maßnahmen gelegt hatte und die Befragten sich an die Maßnahmen gewöhnt hatten, stellte sich heraus, dass die deutschen Maßnahmen an beiden Seiten der Grenze als weniger problematisch empfunden wurden.

Die meisten Befragten haben die Grenze praktisch nie als Hindernis erlebt. Für viele Menschen in der Region ist der Grenzverkehr eine Selbstverständlichkeit, ihr Lebensumfeld wurde vor der Coronasituation so gut wie gar nicht von den Landesgrenzen eingeschränkt. Auch für die befragten Grenzgänger wurde es kaum als Schranke empfunden, an der anderen Seite der Grenze zu arbeiten, sofern alle verwaltungsmäßigen Rahmenbedingungen gut geregelt worden waren. Durch Corona sowie die dadurch in der Grenzregion ausgelösten Probleme kommen viele Befragte zu dem Schluss, dass die Grenze jetzt mehr zu einem Hindernis geworden ist. Einerseits liegt das an den Kulturunterschieden zwischen den beiden Ländern, die durch Corona verstärkt zum Ausdruck kommen. Dies äußerte sich sowohl bei den harten Faktoren, also den tatsächlich erstellten Regeln, als auch den weichen Faktoren, also dem Umgang mit diesen Regeln. Hinsichtlich der Einhaltung sehen viele Grenzgänger, dass die Niederländerinnen und Niederländer sich weniger streng an die Coronaregeln halten als die Deutschen. Darüber hinaus bekam ein Teil der Grenzgänger durch die Maßnahmen den Eindruck, an der anderen Seite der Grenze weniger willkommen zu sein, oder fing zumindest solche Reaktionen auf. Das gilt auch für Grenzpendler mit einem triftigen Grund für den Grenzübertritt. Für einen Teil der Grenzgänger ist das ein Grund dafür, warum sie nicht mehr so gern über die Grenze fahren. Diese Erscheinung trat in beide Richtungen auf.

Auch wenn viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets die negativen Auswirkungen als Hindernis erleben, hat sich ihre längerfristige Haltung nicht geändert. Die meisten Befragten erwarten, dass die Hindernisse in der (näheren) Zukunft wieder abgebaut werden werden.

Unterstützungsmaßnahmen

In beiden Ländern wurden von öffentlicher Seite Unterstützungs- und Aufbaupakete eingeführt, die Arbeitgebern, (selbstständigen) Unternehmerinnen und Unternehmern und Arbeitnehmern durch diese schwierige Zeit hindurchhelfen sollten. In der Grenzregion wurden mehrere Unterstützungsmaßnahmen zum Anlass für Fragen, besonders ins Auge springend waren dabei aber die Fragestellungen im Umfeld der niederländischen Tozo-Maßnahmen („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer) und der deutschen Kurzarbeitergeld-Regelung.

Die Lücke in Bezug auf die Auszahlung der Tozo-Überbrückungshilfe war eines der auffälligsten Probleme in der Abstimmung der Coronamaßnahmen zwischen den beiden Ländern. Das lag daran, dass sie für die kleine, spezifische betroffene Zielgruppe einschneidende Folgen hatte. Für die meisten Befragten war diese Frage nicht relevant.



Die Tozo-Überbrückungshilfe ist eine niederländische Unterstützungsmaßnahme für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer, die sich zusammensetzt aus einem ergänzenden Zuschuss zum Lebensunterhalt besteht, wenn das Einkommen durch die Coronakrise unter das soziale Mindesteinkommen absinkt, und aus einem Darlehen für Betriebskapital zur Bewältigung eventueller Coronabedingter Liquiditätsprobleme. Personen, die in den Niederlanden ein selbstständiges Unternehmen betreiben und in Deutschland wohnen, kamen nicht für diese Unterstützung in Frage, weil sie ihren Wohnsitz nicht in den Niederlanden haben. Dadurch gerieten diese Personen im Hinblick auf die Unterstützungsmöglichkeiten größtenteils zwischen zwei Stühle.

Obwohl eine sehr spezifische Zielgruppe betroffen war, hatte das Problem für diese Zielgruppe ausgesprochen einschneidende Folgen. Das gilt besonders, weil auch nie eine Lösung gefunden wurde. Die Entscheidungsträger haben zwar nach einer Lösung gesucht, diese kann aber (aus verschiedenen Gründen) nicht geboten werden. Alle Betroffenen, also sowohl die betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmer selbst als auch die für die Bereitstellung der diesbezüglichen Informationen zuständigen Stellen, wussten lange Zeit nicht, woran sie waren. Der Grundsatz, dass alle von der Coronasituation Betroffenen sich auf Unterstützung verlassen können, konnte für eine spezifische Gruppe von Unternehmerinnen und Unternehmern nicht umgesetzt werden. Unternehmerinnen und Unternehmer im Grenzgebiet sind sich im Allgemeinen der Risiken der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit bewusst, aber diese Lücke traf sie unvorbereitet, weil ihr Unternehmen in den Niederlanden eingetragen ist und sie in den Niederlanden Steuern abführen und sozialversichert sind. Das verstärkt das Unrechtsgefühl.

An der deutschen Seite gab es vor allem Probleme mit der Regelung in Bezug auf das Kurzarbeitergeld. Als Unterstützungsmaßnahme in Anbetracht der Coronasituation hat die deutsche Regierung die Bedingungen für die Beantragung von Kurzarbeitergeld (KuG) entschärft. Ein Arbeitgeber kann Kurzarbeitergeld beantragen, wenn (vorübergehend) mindestens zehn Prozent der Beschäftigten einen Arbeitsentgeltsausfall von mindestens zehn Prozent haben. Das diesbezügliche Problem trat auf bei niederländischen Betrieben, die deutsche Arbeitnehmer beschäftigen, die in ihrem Wohnsitzland sozialversichert sind. Weil diese Arbeitgeber keinen Sitz in Deutschland haben, kommen ihre Arbeitnehmer in Deutschland nicht für Kurzarbeitergeld in Frage. Gleichzeitig kommt der Arbeitgeber aber auch nicht für die niederländische Unterstützung (NOW - „*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid*“ - Notmaßnahme zur Überbrückung für die Beschäftigungslage) in Frage, weil die Arbeitnehmer in Deutschland versichert sind. Unter den Personen, mit denen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gesprochen wurde, war jedoch niemand von dieser Problematik betroffen.

Grundsätzlich äußern sich die Befragten im Allgemeinen sehr positiv über die Unterstützungsmaßnahmen in beiden Ländern; Soforthilfe und Kurzarbeitergeld in Deutschland sowie die NOW-Regelung („*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid*“ - Zuschuss zu den Lohnkosten) und die TVL-Regelung („*Tegemoetkoming Vaste Lasten*“ - Zuschuss zu den Fixkosten) in den Niederlanden. Das galt besonders in der ersten Phase, als beide Regierungen im Krisenmodus schnell und unverzüglich Unterstützung geboten haben. Als einziger Kritikpunkt über die erste Phase wird angeführt, dass die Beantragung der Soforthilfe sich für manche Unternehmerinnen und Unternehmer als sehr kompliziert erwies. Was die Fortsetzung der Regelungen betrifft, wurde dann aber in beiden Ländern Kritik laut, und zwar infolge der gestellten verwaltungsmäßigen Bedingungen.



Home-Office-Regel

Eine andere Regelung, die für einiges Aufheben sorgte, ist die sogenannte „Home-Office-Regel“. Grenzpendler, die infolge der Coronakrise (viel) mehr im Home-Office arbeiten mussten, überschritten damit die 25 %-Norm für die Arbeitszeit im Wohnsitzland. Dies hatte Folgen für die Ausgangssituation im Hinblick auf Sozialversicherungen und Steuern. Bei Grenzarbeitern führten diese Auswirkungen zu zahlreichen Fragen zu Beginn der Coronasituation. Zur Vermeidung der damit verbundenen Folgen wurde befristet eine Ausnahme von dieser Regel gemacht, wodurch die alte Situation aufrechterhalten wurde. So gut wie alle Befragten, also sowohl Betriebe als auch Grenzpendler, waren sehr zufrieden mit der angepassten Regelung und mit der Weise und der Schnelligkeit, mit der diese zustande gekommen ist. Der Erfolg dieser „Home-Office-Regel“ legt eine Umsetzung in eine strukturelle Form nahe, da es jetzt ganz danach aussieht, dass die Arbeit im Home-Office auch nach der Coronakrise strukturell vorkommen wird.

Kommunikation und Verständnis

Sowohl von den Behörden in den Niederlanden als auch in Deutschland und Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene öffentliche Informationskanäle für die Kommunikation über das Coronavirus eingesetzt. Die meisten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets nutzen im Grunde indirekte Nachrichtenquellen, um sich über die Regeln in beiden Ländern auf dem Laufenden zu halten, wie z.B. Fernsehen, Zeitungen, Internet und soziale Medien.

Wenn ein spezifischer Informationsbedarf besteht, beispielsweise über die Regeln im Nachbarland, suchen die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets meistens im Internet. Schlussendlich landen die Bürgerinnen und Bürgern aus beiden Ländern dann im Allgemeinen auf den relevanten öffentlichen Websites in beiden Ländern. Für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sind dies wichtige Quellen, damit sie die Richtigkeit der Regeln kontrollieren können. Andererseits ist für viele Grenzgänger das eigene Netzwerk eine wichtige Informationsquelle. Im Grunde scheinen die deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sich stärker an den verfügbaren Dashboards zu orientieren. Für die oberflächliche Information bildete die Sprache für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets praktisch kein Hindernis, Bei einem spezifischeren Informationsbedarf kann die Sprache dagegen sehr wohl erschwerend wirken. Ein häufig genanntes Hindernis bildete diesbezüglich die komplizierte Sprache der deutschen Verordnungen. Für Deutsche, die Informationen über die niederländische Lage suchen, spielt dies eine weniger wichtige Rolle. Das lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass in den Niederlanden (textlich) weniger komplexe Regeln formuliert wurden.

Die GrenzInfoPunkte haben im Namen der Euregios im Grenzgebiet eine führende Rolle in der Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen im Hinblick auf grenzüberschreitende Corona-Probleme übernommen. Durch Corona änderten sich sowohl die Weise und Thematik als auch der Umfang ihres Dienstleistungsangebots. Für die GrenzInfoPunkte kam eine neue Zielgruppe hinzu, und zwar Personen, die vor der Pandemie noch nie mit Einschränkungen im Grenzverkehr konfrontiert worden waren. Andererseits informierten die GrenzInfoPunkte gerade auch über die komplexen Fragestellungen, wie im Fall der Problematik im Umfeld der Tozo-Überbrückungshilfe („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer).



Weiterhin fanden seit Corona auch Instanzen und Unternehmerinnen und Unternehmer leichter den Weg zu den GrenzInfoPunkten.

Größtenteils mussten die GrenzInfoPunkte die bereitzustellenden Informationen selbst in Eigeninitiative suchen. Dieser Prozess hat vor allem auf Ad-hoc-Basis stattgefunden. Einen adäquaten strukturellen Informationsaustausch gab es (noch) nicht. Weil die GrenzInfoPunkte selbst nicht über alle benötigten Informationen verfügten, mussten sie sich oft erst mit anderen Instanzen in Verbindung setzen. Gerade bei komplexeren Fragestellungen dauert das seine Zeit. Diese komplexeren Fragestellungen werden mit der „Cross-Border Task Force Corona“ abgestimmt, der Vertreter der verschiedenen Behörden angehören. Diese Abstimmung hat zu mehreren konkreten Ergebnissen geführt.

Seitdem diese Linie der Bereitstellung von Informationen aufgebaut wurde, hat sich die Website www.grenzinfo.eu zu einem immer wichtigeren Informationskanal entwickelt. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist dabei, dass die Informationen dort in drei Sprachen und in leicht verständlicher Sprache veröffentlicht werden. In diese Website wurde auch das Webtool der Euregio Maas-Rhein integriert, das automatisch grundlegende Fragen über den Grenzverkehr beantwortet. Seit Corona sind die Besucherzahlen dieser Website gestiegen. Trotzdem wurden die Website und das Webtool von den Befragten kaum oder gar nicht zu Rate gezogen.

Bei der Kommunikation über die Coronamaßnahmen in der Grenzregion steht für die Befragten somit ein breites Spektrum an Informationskanälen zur Verfügung. Viele dieser Quellen haben zwar an und für sich eine Rolle in der Bereitstellung von Informationen, aber der Gesamteindruck ist für die Befragten unübersichtlich. Das gilt besonders, wenn es um Informationen aus dem Nachbarland geht. Darum sind die von den GrenzInfoPunkten geleisteten Anstrengungen zur Bereitstellung kurz gefasster und verständlicher Informationen über beide Länder auf einer Plattform in diesem Sinne ausgesprochen nützlich.

Aus der Tatsache, dass der Informationsaustausch mit den beteiligten Instanzen jedoch vor allem auf Ad-hoc-Basis und mit einer gewissen Vorlaufzeit stattgefunden hat, wird jedoch deutlich, dass für die Zukunft erst die Struktur der Bereitstellung von Informationen verbessert werden muss, bevor sich die Plattformen der GrenzInfoPunkte für die Kunden zur primären Informationsquelle entwickeln können. Besonders im Hinblick auf die Häufigkeit, mit der sich die Regeln ändern können.

Governance

Die Betroffenen in der Grenzregion erleben die Coronapolitik in beiden Ländern als vor allem national orientiert, wodurch manchmal der Blick für die Auswirkungen in der Grenzregion fehlt. Sie erleben, dass die Entscheidungsträger in beiden Ländern oft erst dann auf Signale aus der Grenzregion reagieren, nachdem eine Maßnahme bereits eingeführt wurde. Als besonders augenfälliges Beispiel lässt sich die Testpflicht anführen, die so kurzfristig eingeführt wurde, dass die Betroffenen in der Grenzregion sich erst im Nachhinein auf deren Auswirkungen einstellen konnten. Die Befragten meinen, dass zwar eine Zusammenarbeit stattfindet, dass dies aber für die Entscheidungsträger in beiden Ländern bei bestimmten Themen noch keineswegs ein Selbstverständnis ist. Und gerade durch die häufigen Änderungen der Regelungslage während der Coronasituation werden solche Abstimmungsfehler zwischen den beiden Ländern schneller sichtbar.



Wie die Coronakrise gezeigt ist, ist bei den Behörden in beiden Ländern ganz klar der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden, besteht aber noch ein Verbesserungsbedarf bei der strukturellen Zusammenarbeit, damit schnellere und besser harmonisierte Entscheidungen getroffen werden können. Obwohl es schon verschiedene Initiativen gibt, die dies aufgreifen, zeigt sich auch in der Wahrnehmung der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, dass sie eine übergreifende Herangehensweise mit einer besser aufeinander abgestimmten Regelungslage vermisst haben, besonders auch aus der Perspektive der europäischen Zusammenarbeit. Andererseits haben die Befragten gemerkt, dass auf einer niedrigeren Ebene pragmatische Lösungen gefunden wurden, wenn die auf höherer Ebene getroffenen Regelungen nicht adäquat auf die Bedürfnisse abgestimmt waren.

Allgemeines Verständnis der Regeln

Wurden die Befragten selbst danach gefragt, ob sie die Coronamaßnahmen kennen und diese deutlich fanden, wurde das im Allgemeinen bejaht. Wurde dann aber weitergefragt, so stellte sich oft heraus, dass man sich mit spezifischen Reiserregeln oder Ausnahmen eigentlich nicht genau auskannte. Insbesondere bei Grenzgängern, die nicht so oft über die Grenze fahren, waren die Regeln nicht immer deutlich, was aber auch daran lag, dass für sie ein Teil der Regeln weniger relevant war. Hier bestand eine Wechselwirkung dazwischen, wie gut man die Regeln kannte und wie dringend man diese Kenntnis benötigte/brauchte. Andererseits waren die Grenzgänger, die häufig über Grenze fahren, wie z.B. Grenzarbeiter, gut dazu in der Lage, die von ihnen benötigten Informationen zu finden.

Einer der Faktoren, die das Verständnis der Coronamaßnahmen erschwerten, war der Unterschied zwischen Empfehlung und zwingenden Regeln. Im Allgemeinen sind die Regeln in Nordrhein-Westfalen in den Verordnungen festgeschrieben, während die niederländischen Richtlinien öfter als dringende Empfehlung gelten. Als Beispiel dafür lassen sich die Quarantänerichtlinien anführen. Besonders Deutsche wussten nicht genau, wie sie mit diesem Unterschied umgehen sollten. Außerdem hält man Empfehlungen für weniger wünschenswert, weil dadurch die Regeln auch von anderen weniger streng eingehalten werden. Als komplex wurde auch empfunden, dass die Regeln von verschiedenen politischen Ebenen erlassen wurden. Das spielte besonders auf deutscher Seite eine Rolle, wo manche Regeln unter die Zuständigkeit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und andere unter die Zuständigkeit der Bundesregierung fielen.

Ein zweiter komplizierender Faktor war die Häufigkeit der Veränderung der Regeln. Das geschah besonders an der deutschen Seite in dem Zeitraum nach dem Jahreswechsel. Für viele Menschen wirkte dies verwirrend. Durch die ständigen Änderungen wussten sie nicht mehr genau, wo gerade welche Regeln galten. Die vielen Änderungen machten es auch für Sekundärbeteiligte wie die GrenzInfoPunkte schwierig, ihre Informationsangebote auf dem aktuellen Stand zu halten. In diesem Sinn fand man die niederländische Corona-Politik deutlicher, weil sie nicht so oft geändert wurde. Da die Grenzgänger oft beiläufig mitbekamen, dass die Regeln sich ständig veränderten, wollte man sich dann irgendwann auch nicht mehr die Mühe machen, sich auf dem Laufenden zu halten.



Schließlich entstand spezifisch im Hinblick auf die Regeln in Nordrhein-Westfalen Undeutlichkeit über die Frist zwischen dem Zeitpunkt der Ankündigung und des Inkrafttretens der Coronamaßnahmen. In manchen Fällen geschah dies ganz plötzlich, wodurch die Befragten nicht mehr auf die damit verbundenen Auswirkungen antizipieren konnten. Besonders für Unternehmerinnen und Unternehmer bildete die Unvorhersagbarkeit der Regeln und der damit verbundenen Auswirkungen einen komplizierenden Faktor. Außerdem war für die Maßnahmen oft eine gewisse Vorlaufzeit (meistens ein bis zwei Tage) erforderlich, bis die Auswirkungen für die Grenzregion bekannt waren. Die durch diese kurze Überbrückungszeit bedingte Undeutlichkeit verursachte viel Unverständnis und auch viele Unannehmlichkeiten bei den Befragten, wie z.B. den täglichen Grenzpendlern.

Schlussfolgerungen

Grenzverkehr

- Beide Länder haben praktisch gleichzeitig dieselbe Reisewarnung abgegeben, nämlich, **nicht erforderliche Reisen** über die Grenze zu vermeiden. Obwohl diese Bedingungen für die Befragten deutlich waren, haben die Grenzgänger sich davon relativ wenig entmutigen lassen.
- Die meisten Grenzarbeiter und grenzüberschreitend Studierenden mussten seit dem Ausbruch der Pandemie im Home-Office arbeiten bzw. studieren, wodurch sie das Nachbarland im Allgemeinen auch nicht mehr zu anderen Aktivitäten aufsuchten. Diejenigen Personen, die aber sowieso im Rahmen des **notwendigen Grenzverkehrs** über die Grenze fahren mussten, verzichteten dann nicht auf die Kombination mit anderen (nicht erforderlichen) Aktivitäten.
- Auch die **Quarantäneregeln** haben nur geringen Einfluss auf das alltägliche Leben der Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregion in beiden Ländern gehabt. Das lag nicht zuletzt an den Ausnahmemöglichkeiten, wie z.B. die Regelung für den kleinen Grenzverkehr und die Testpolitik.
- Die deutsche 24-Stunden-Regel für den **kleinen Grenzverkehr** wurde von zahlreichen Befragten an beiden Seiten der Grenze gern in Anspruch genommen. Sie hielten dies für eine deutliche und praktische Regel und wussten diese auch zu schätzen. Es war jedoch nicht immer bekannt, und dadurch auch wohl etwas verwirrend, dass diese Regel gar nicht für die Niederlande galt.
- Die **Testpolitik** hatte dann ab dem 6. April 2021 weitreichende Folgen, als Grenzgänger aus den Niederlanden zur Vorlage eines negativen Testnachweises bei der Einreise nach Deutschland verpflichtet wurden. Die plötzliche Einführung dieser Maßnahme und die damit für die niederländischen Grenzgänger anfallenden Kosten lösten vor allem anfänglich erhebliche Aufregung aus. Aber im Allgemeinen äußerten sich die Befragten dahingehend, sie fänden, dass Zweck und Notwendigkeit dieser Maßnahme den damit verbundenen Aufwand rechtfertigten, besonders, nachdem man sich einmal an die Routine gewöhnt hatte. Für viele niederländische Grenzgänger wirkte die Testpflicht entmutigend für den nicht erforderlichen Grenzverkehr nach Deutschland. Damit hat es sich in diesem Sinne als wirksam erwiesen, im Gegensatz zu Reisewarnungen und Quarantäneregeln.



- Die **Maskenpflicht** war ein wirklich bedeutsames Thema, weil sich viele Bürgerinnen und Bürger damit auseinandersetzen mussten. Zwar hat die große Diskrepanz des Zeitpunkts der Einführung zwischen den beiden Ländern das „Grenzgefühl“ einigermaßen verstärkt, aber schlussendlich blieben die Auswirkungen beschränkt, weil sich dies für die meisten Betroffenen als Gewöhnungsfrage erwies.
- Die Befragten kommen zu dem Schluss, dass die Grenze durch Corona wieder verstärkt zu einem **Hindernis** geworden ist. Sowohl bei den harten Faktoren (den tatsächlich eingeführten Regeln) als auch den weichen Faktoren (dem Umgang mit den Regeln) kommt Kulturunterschiede deutlich zum Ausdruck. Ein Teil der Grenzgänger bekam durch die Maßnahmen den Eindruck, an der anderen Seite der Grenze weniger willkommen zu sein. Trotzdem wird erwartet, dass sich dieses Gefühl längerfristig wieder legen wird.

Empfehlung

Empfohlen wird, für den kleinen Grenzverkehr zwischen beiden Ländern eine einheitliche Regelung zu vereinbaren. Die Erfahrungen der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets haben den Bedarf an einer solchen Maßnahme sowie deren praktischen Nutzen unter Beweis gestellt. Es bestand jedoch einige Verwirrung über die Richtung der Regel, da diese ja theoretisch nur in eine Richtung galt.

Empfehlung

Empfohlen wird, die Regeln in Bezug auf die Testverpflichtungen in Zukunft besser aufeinander abzustimmen, um Missverständnisse und negative Grenzwirkungen einzudämmen.

Unterstützungsmaßnahmen

- Niederländische selbstständige Unternehmer, die ihren Wohnsitz in Deutschland haben, kamen aus diesem Grund nicht für Leistungen im Rahmen der **Tozo-Überbrückungshilfe** („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer) in Betracht. Diese Lücke erwies sich für diese spezifische Zielgruppe auch als sehr einschneidende Frage, umso mehr, da ihnen keine Lösung geboten werden konnte. Besonders bedauerlich fanden die Betroffenen, dass sie lange Zeit nicht wussten, woran sie waren. Und sie empfinden es als ungerecht, dass der Grundsatz, dass alle von der Coronasituation Betroffenen auf Unterstützung rechnen können, für sie nicht zutrifft.
- Durch die Arbeit im Home-Office überschritten viele Grenzarbeiter die Norm für die Arbeitszeit im Wohnsitzland, was Auswirkungen im Hinblick auf Sozialversicherungen und Steuern zur Folge hatte. Darum haben die zuständigen Stellen befristet eine Ausnahme von dieser Regel gemacht (**Home-Office-Regel**). So gut wie alle Befragten, also sowohl Betriebe als auch Grenzpendler, waren sehr zufrieden mit dieser angepassten Regelung und mit der Weise und der Schnelligkeit, mit der diese zustande gekommen ist.

Empfehlung

Der Erfolg dieser „Home-Office-Regel“ legt eine Umsetzung in eine strukturelle Form nahe, da es jetzt ganz danach aussieht, dass die Arbeit im Home-Office auch nach der Coronakrise strukturell vorkommen wird.



Kommunikation

- Bei der Kommunikation über die Coronamaßnahmen in der Grenzregion stand für die Befragten ein breites Spektrum an Informationskanälen zur Verfügung. Viele dieser Quellen erfüllten zwar an und für sich eine Rolle in der Bereitstellung von Informationen, aber der Gesamteindruck ist für die Befragten unübersichtlich, besonders im Hinblick auf Informationen aus dem Nachbarland. Darum sind die von den GrenzInfoPunkten geleisteten Anstrengungen zur Bereitstellung kurz gefasster und verständlicher Informationen über beide Länder auf einer Plattform in diesem Sinne ausgesprochen nützlich und bedeutsam. Dieser Informationsaustausch fand jedoch vor allem auf Ad-hoc-Basis statt und nahm darum oft eine gewisse Vorlaufzeit in Anspruch.

Empfehlung

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass unter solchen Umständen ein Bedarf an einer gebündelten grenzüberschreitenden Bereitstellung von Informationsangeboten besteht. Die heutige Arbeitsweise auf Ad-hoc-Basis hat sich als nicht völlig ausreichend erwiesen, um die GrenzInfoPunkte (bzw. ihre Plattformen) zu einer primären Informationsquelle für die Betroffenen in der Grenzregion zu machen. Darum muss für die Zukunft eine bessere Struktur für die Bereitstellung von Informationsangeboten aufgebaut werden.

Governance

- Die Betroffenen in der Grenzregion erleben die Corona-Politik in beiden Ländern als vor allem **national orientiert**. Dadurch wurden nicht immer sofort die Auswirkungen auf die Grenzregion erkannt. Oft wurden diese erst von der Praxis aus zur Sprache gebracht, nachdem eine Maßnahme bereits eingeführt war.
- Die Betroffenen sehen zwar, dass eine Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern stattfindet, aber nicht in Bezug auf bestimmte Themen oder zwischen den vergleichbaren Stellen in beiden Ländern. Gerade während der Corona-Pandemie, in der Regeln häufig angepasst wurden, traten diese **Abstimmungsfehler** auffälliger zutage.

Verständnis für Maßnahmen

- Drei Faktoren in Bezug auf die Einführung von Corona-Maßnahmen haben bei den Betroffenen am stärksten für Unklarheit und Unverständnis gesorgt. Erstens die **Unterscheidung zwischen Empfehlungen und zwingenden Regeln**. Im Allgemeinen sind die Regeln in Nordrhein-Westfalen als gesetzliche Verordnungen festgeschrieben, während die niederländischen Richtlinien öfter als dringende Empfehlung galten. Besonders deutsche Grenzgänger fanden es manchmal schwierig, die niederländischen Empfehlungen zu interpretieren.
- Zweitens die **Häufigkeit, mit der die Regeln geändert wurden**, besonders auf deutscher Seite. Durch die ständigen Änderungen wussten viele Befragte nicht mehr genau, wo und wann gerade welche Regeln galten. Auch für Sekundärbeteiligte war es dadurch schwierig, die Informationsangebote auf dem aktuellen Stand zu halten.
- Schließlich die **Abruptheit** der Einführung mancher Maßnahmen, wodurch die Betroffenen nicht mehr auf die damit verbundenen Auswirkungen antizipieren konnten. Darüber hinaus nahm es oft eine gewisse Vorlaufzeit in Anspruch, bis die Auswirkungen für die Grenzregion deutlich wurden.



Empfehlung

Empfohlen wird, zur Vermeidung von Unverständnis und Unklarheit bei der Umsetzung von neuen Maßnahmen besonders auf die Ankündigungsfrist zu achten. Indem man den Betroffenen die Möglichkeit bietet, auf die Regeln zu antizipieren, lassen sich Missverständnisse und negative Grenzwirkungen eindämmen.



1. Einleitung

1.1 Anlass

Ab dem März 2020 waren auch Deutschland und die Niederlande von dem weltweiten Ausbruch des Coronavirus betroffen. Die Coronakrise führte dazu, dass die Regierungen Maßnahmen ergriffen haben, um die Pandemie in den Griff zu bekommen und die Infektionszahlen einzudämmen. Zu diesem Zweck hat nicht nur jeder einzelne Staat seine eigene Politik verfolgt, sondern es wurden auch innerhalb der Staatsgrenzen auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Maßnahmen ergriffen. Solche Unterschiede haben sich möglicherweise insbesondere für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden ausgewirkt.

Die Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen möchte sich darüber informieren, wie Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden die ergriffenen Maßnahmen in beiden Ländern betrachten und inwiefern dies den Grenzverkehr und die Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern beeinflusst hat.

Der vorliegende Bericht beschreibt die Ergebnisse einer qualitativen Befragung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmerinnen und Unternehmern zu ihren Erfahrungen mit Corona in der Grenzregion. Diese Ergebnisse vermitteln Erkenntnisse, was gut geklappt hat und was weniger gut lief, und in welchen Punkten ein Verbesserungsbedarf besteht. Das letzte Kapitel enthält eine ausführliche Beschreibung aller spezifischen Fragestellungen der Untersuchung, versehen mit der Beantwortung und Empfehlungen. In den Grundzügen beantwortet der vorliegende Bericht die folgenden Fragestellungen:

- Wie betrachten die Zielgruppen die ergriffenen Maßnahmen?
- Inwiefern hat dies den Grenzverkehr und die Zusammenarbeit zwischen beiden Ländern beeinflusst?
- Welche Auswirkungen haben die Coronapandemie und die zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen auf die Grenzregion zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen gehabt?
- Was können wir daraus lernen?
- Muss die heutige Zusammenarbeit zur Beschränkung der negativen Auswirkungen der verschiedenen Maßnahmen bei der Bekämpfung der Coronakrise auf die Grenzregion in bestimmten Punkten angepasst oder ergänzt werden?

Diese Untersuchung bietet kein vollständiges oder lückenloses Bild der Unterschiede und Auswirkungen der Coronamaßnahmen zwischen den beiden Ländern. Die Studie fokussiert sich auf die Erfahrungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmerinnen und Unternehmern.



1.2 Aufbau der Untersuchung

Um zu erforschen, wie die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion die Coronakrise und die zu ihrer Bekämpfung ergriffenen Maßnahmen erlebt haben, wurden für diese Untersuchung dreißig Tiefen-Interviews mit Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmerinnen und Unternehmern und mit mehreren Organisationen im Grenzgebiet abgehalten. Für diese Interviews wurde ein Gesprächsprotokoll formuliert. In den Grundzügen kamen in diesen Interviews vier Themen zur Sprache:

- 1 Grenzüberschreitungen in der Praxis: in welcher Weise und in welchem Umfang hat bei den Befragten während der Coronasituation ein Grenzverkehr stattgefunden? Und inwiefern hat sich dieser Grenzverkehr infolge der in beiden Ländern ergriffenen Coronamaßnahmen geändert?
- 2 Kommunikation und Verständnis für die Coronamaßnahmen: waren die Coronamaßnahmen in beiden Ländern deutlich? War man ausreichend über die Maßnahmen informiert und wie wurde darüber kommuniziert? Welche Informationskanäle wurden benutzt, um sich über die Coronamaßnahmen zu informieren? Wurden dabei Corona-Apps benutzt?
- 3 Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden: welche Unterschiede in den Maßnahmen zwischen den beiden Ländern kamen am häufigsten zur Sprache und inwiefern haben diese zu Problemen, Missverständnissen oder Verständnislosigkeit geführt? Und wie könnten die Maßnahmen in Zukunft besser aufeinander abgestimmt werden?
- 4 Unterstützungsmaßnahmen: welche Unterstützungsmaßnahmen werden von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen genannt, die gut oder schlecht umgesetzt wurden? Welche Auswirkungen haben Unterschiede, Defizite und Lücken zwischen den verschiedenen finanzpolitischen Instrumenten der beiden (Bundes-)Länder auf die Wahrnehmung der grenzüberschreitenden Wirtschaft?

Auf der Grundlage dieses Gesprächsprotokolls kamen Themen wie Arbeiten, Wohnen, Studieren (Bildung), soziale Netzwerke (Freunde/Familie) sowie sonstige Besuche im Rahmen der Freizeitgestaltung im Grenzbezug zur Sprache. Neben der Bestandsaufnahme der Erfahrungen mit den Coronamaßnahmen in der Grenzregion im Allgemeinen lag ein Schwerpunkt in den Gesprächen mit Bürgerinnen und Bürgern auf ihrer persönliche Hintergrundsituation in Bezug auf den Grenzverkehr sowie die damit verbundenen Folgen.

Zeitraum

Die Gespräche wurden vom 30. März bis zum 26. Mai 2021 durchgeführt. Da diese Untersuchung Erkenntnisse über die Erfahrungen im gesamten Zeitraum seit dem Ausbruch von Corona in beiden Ländern verschaffen soll, wurde in den Gesprächen ausdrücklich nach den Erfahrungen (und der Entwicklung der Erfahrungen) seit dem März 2020 gefragt. In den Grundzügen wurden vier Zeiträume unterschieden: die erste Welle (bis zum Juni 2020), die Corona-arme Sommerperiode, die zweite Welle (ab dem Oktober 2020) und die Einführung der Testpflicht in Nordrhein-Westfalen (ab dem April 2021). Die ab dem Mai 2021 eingeführten Lockerungen sind kaum oder gar nicht zur Sprache gekommen, darum wird darauf in dem vorliegenden Bericht nur beiläufig eingegangen. Kapitel 2 enthält eine globale Zeitlinie der relevanten Coronamaßnahmen in beiden Ländern.



Untersuchungspopulation

Bei der Auswahl der Gesprächspartner lag der Ausgangspunkt in einer relevanten, ausgewogenen und repräsentativen Verteilung der Befragten. Insgesamt wurden Gespräche mit achtzehn Bürgerinnen und Bürgern, acht Unternehmen und vier Organisationen geführt. Eine wichtige Prämisse war dabei eine gleichmäßige Verteilung der Gesprächspartner über beide Länder und die vier Euregios. Bei der Anwerbung der Gesprächspartner wurde außerdem auf relevante Hintergrundmerkmale geachtet, wie z.B. Alter und Land, in dem man arbeitet (Bürgerinnen/Bürger) sowie Branche und Betriebsgröße (Unternehmen). Tabelle 1.1 auf der nächsten Seite bietet einen anonymisierten Überblick über die relevantesten Merkmale der Gesprächsteilnehmer/-innen.

Bei der Anwerbung der Befragungsteilnehmer wurde außerdem versucht, eine eventuelle relevante spezifische Kasuistik zu berücksichtigen, beispielsweise grenzüberschreitende Beziehungen oder erhaltene Unterstützungsmaßnahmen. Damit erschließt die Untersuchung in der Basis Erkenntnisse in Bezug auf die häufig vorkommenden Erfahrungen und Befunde. In Anbetracht des geringen Umfangs der Untersuchungspopulation hat die Studie jedoch nicht den Anspruch, dass die Studie repräsentativ für die gesamte Situation in der Grenzregion ist und dass sie ein vollständiges Bild von der Kasuistik bietet.

Tabelle 1.1- Überblick über die Gesprächsteilnehmer/-innen

Zielgruppe	Herkunft	Euregio-Herkunft	Land der Aktivität	Datum
GIP Kleve	Beides	Rhein-Waal	Beides	31. März
GIP Mönchengladbach	Beides	Rhein-Maas-Nord	Beides	14. April
GIP Aachen-Eurode	Beides	Maas-Rhein	Beides	30. März
Kreishandwerkerschaft Borken	Nordrhein-Westfalen	EUREGIO/ Rhein-Waal	Nordrhein-Westfalen	14. Mai
Unternehmen 1 (Restaurant)	Nordrhein-Westfalen	EUREGIO	Nordrhein-Westfalen	16. April
Unternehmen 2 (Campingplatz)	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Nordrhein-Westfalen	7. Mai
Unternehmen 3 (Kommunikation)	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Beides	23. April
Unternehmen 4 (Supermarkt)	Niederlande	Rhein-Maas-Nord	Niederlande	21. Mai
Unternehmen 5 (Campingplatz)	Niederlande	EUREGIO/ Rhein-Waal	Niederlande	19. April
Unternehmen 6 (Logistik)	Niederlande	Maas-Rhein	Beides	17. Mai
Unternehmen 7 (Produktion)	Beides	EUREGIO	Beides	4. Mai
Unternehmen 8 (technische Dienstleistung)	Beides	Rhein-Waal	Beides	18. Mai
Bürger(in) 1 (Grenzpendler/-in)	Nordrhein-Westfalen	EUREGIO	Niederlande	23. April
Bürger(in) 2 (Grenzpendler/-in)	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Niederlande	26. April
Bürger(in) 3 (Grenzpendler/-in)	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Niederlande	4. Mai
Bürger(in) 4 (selbstständige(r) Unternehmer/-in)	Nordrhein-Westfalen	Maas-Rhein	Niederlande	7. Mai
Bürger(in) 5 (Studierende(r))	Nordrhein-Westfalen	EUREGIO	Niederlande	14. Mai
Bürger(in) 6 (Studierende(r))	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Maas-Nord	Niederlande	4. Mai
Bürger(in) 7	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Nordrhein-Westfalen	23. April
Bürger(in) 8	Nordrhein-Westfalen	Rhein-Waal	Nordrhein-Westfalen	26. Mai
Bürger(in) 9 (Grenzpendler/-in)	Niederlande	EUREGIO	Nordrhein-Westfalen	20. April



Bürger(in) 10 (Grenzpendler/-in)	Niederlande	Rhein-Maas-Nord	Nordrhein-Westfalen	3. Mai
Bürger(in) 11 (Grenzpendler/-in)	Niederlande	Maas-Rhein	Nordrhein-Westfalen	21. April
Bürger(in) 12	Niederlande	EUREGIO	Niederlande	28. April
Bürger(in) 13	Niederlande	EUREGIO	Niederlande	30. April
Bürger(in) 14	Niederlande	EUREGIO	Niederlande	14. Mai
Bürger(in) 15	Niederlande	Rhein-Maas-Nord	Niederlande	29. April
Bürger(in) 16	Niederlande	Rhein-Maas-Nord	Niederlande	29. April
Bürger(in) 17	Niederlande	Rhein-Maas-Nord	Niederlande	30. April
Bürger(in) 18	Niederlande	Maas-Rhein	Niederlande	6. April

Die ersten Gespräche mit drei der vier GrenzInfoPunkte in der Grenzregion von Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden geführt. Neben der Sondierung der Ergebnisse und Erfahrungen der GrenzInfoPunkte selbst dienten diese Gespräche auch dem Zweck, ein übergreifendes Bild der gesamten Kasuistik aufzubauen. Ausgehend von ihrer Kernaufgabe, der Bereitstellung von Informationen im Umfeld von grenzüberschreitenden Angelegenheiten, spielen die GrenzInfoPunkte eine zentrale Rolle in der Thematik der Untersuchung.

Nicht zuletzt in Anbetracht der Kasuistik, die aus diesen Gesprächen hervorging, wurde das Gesprächsprotokoll für die folgenden Interviews weiter präzisiert. Außer den GrenzInfoPunkten wurde in einem späteren Stadium auch gesprochen mit der Kreishandwerkerschaft Borken in Nordrhein-Westfalen als Interessenvertretung bestimmter Mittel- und Kleinunternehmen in dieser Region.

Unter den Bürgerinnen und Bürgern wurde sowohl mit intensiven Grenzpendlern gesprochen, wie z.B. Grenzarbeitern und Studierenden, die im Nachbarland studieren, als auch mit Bewohnerinnen und Bewohnern der Grenzregion, die das Nachbarland nicht so häufig besuchen.

Bei allen Unternehmen, mit denen gesprochen wurde, stellt die Grenze in der einen oder anderen Weise einen relevanten Faktor dar. Zwei der acht Unternehmen haben Niederlassungen in beiden Ländern. Bei den anderen Betrieben kommt (in der Normalsituation) ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer oder Kunden aus dem Nachbarland. Bei der Auswahl wurde auf eine geeignete Verteilung der Sektoren, in denen die Betriebe aktiv sind, geachtet. Einerseits wurden „Publikumsmagneten“ in den Branchen Übernachtungstourismus, Gastronomie und Einzelhandel ausgewählt, andererseits Unternehmen, die hauptsächlich auf dem gewerblichen Markt aktiv sind (Kommunikation, Logistik, technische Produktion und Dienstleistung). Abschließend wurde auch auf eine adäquate Streuung im Hinblick auf die Betriebsgröße geachtet.

1.3 Lesehinweise

Als Auftakt zu den Ergebnissen aus der qualitativen Untersuchung zeigt Kapitel 2 zuerst einen Überblick über die relevantesten Maßnahmen, die in beiden Ländern ergriffen wurden, und zwar insbesondere im Hinblick auf deren Auswirkungen für den Grenzverkehr zwischen den beiden Ländern.

In den darauffolgenden Kapiteln werden die unterschiedlichen Themen und die dazugehörigen Fragestellungen der Untersuchung behandelt: Grenzübertritte in der Praxis (Kapitel 3), spezifische Maßnahmen (Kapitel 4), Unterstützungsmaßnahmen (Kapitel 5) sowie Kommunikation und Verständnis von Coronamaßnahmen (Kapitel 6). In Kapitel 7 werden dann die Fragestellungen der Untersuchung beantwortet und mit Empfehlungen versehen.



2. Überblick über die Coronamaßnahmen

Als Auftakt zu den Ergebnissen aus der qualitativen Untersuchung zeigt dieses Kapitel zuerst einen chronologischen Überblick über die relevantesten Maßnahmen, die in beiden Ländern eingeführt wurden, und zwar insbesondere im Hinblick auf deren Auswirkungen für den Grenzverkehr zwischen den beiden Ländern. Außerdem bietet dieses Kapitel einen knappen Überblick über die Verwaltungsebenen, auf denen die jeweiligen Maßnahmen festgestellt wurden und auf denen diese auch Anwendung finden.

2.1 Chronologischer Überblick

Erste Welle

Am 16. März 2020 wurde von der deutschen Regierung der Ausnahmezustand ausgerufen. Dies bedeutete unter anderem, dass zahlreiche Geschäfte schließen mussten (wobei aber u.a. Supermärkte, Drogerien, Baumärkte und Tankstellen offenbleiben durften). Gleichzeitig kündete der deutsche Außenminister eine Verschärfung der Reiseempfehlungen an: Von nicht zwingend erforderlichen Auslandsreisen wurde abgeraten¹. Für Personen, die aus einem Risikogebiet einreisten, galt in Nordrhein-Westfalen ein Verbot für das Betreten von Krankenhäusern, Einrichtungen der Pflege, Berufsschulen und Universitäten². Außerdem wurde die weitestgehende Schließung der Grenzen Deutschlands zu seinen Nachbarländern (mit einer Ausnahme für Grenzpendler) angekündigt. Die Grenze zu den Niederlanden blieb jedoch geöffnet, unter anderem, weil die beiden an die Niederlande angrenzenden Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen dazu nicht bereit waren. Die Regierungen dieser beiden Bundesländer vertraten den Standpunkt, dazu seien die Grenzregionen zu eng miteinander verbunden.³

An demselben Datum wurde auch in den Niederlanden das erste Paket an strengeren Coronamaßnahmen eingeführt, in dessen Rahmen u.a. die Gastronomie und die Schulen die Türen schließen mussten. Die Reiseempfehlung wurde für alle Länder mindestens auf den Farbcode Orange verschärft: das niederländische Außenministerium empfahl den niederländischen Bürgerinnen und Bürgern, auf alle Auslandsreisen zu verzichten, außer wenn diese zwingend erforderlich waren. Rückreisenden aus einem mit dem Farbcode Orange eingestuften Land wurde bei der Rückkehr in die Niederlande dringend empfohlen, sich 14 Tage in Quarantäne zu begeben. Ausnahmen galten für die Transportbranche und den Güterverkehr.⁴

¹ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/36303/corona-in-duitsland-update-maandag-16-maart>

² Erlass zu weiteren kontaktreduzierenden Maßnahmen ab dem 16.03.2020 und 17.03.2020 (https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/200315_erlass_weitere_kontaktreduzierende_massnahmen.pdf)

³ <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/158834/Geen-grenscontroles-op-Nederlands-Duitse-grens-regio-s-te-veel-met-elkaar-verweven>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/17/reisadvies-reis-alleen-naar-het-buitenland-indien-noodzakelijk>



Am 9. April 2020 trat die erste Corona-Einreiseregulation nach Nordrhein-Westfalen in Kraft⁵. Zunächst waren die Regeln nicht sehr spezifisch. Einreisende in Deutschland (also sowohl einreisende Niederländerinnen und Niederländer als auch rückreisende Deutsche) waren nach einem Aufenthalt im Ausland mit einer Dauer von über 72 Stunden dazu verpflichtet, eine zweiwöchige Quarantäne einzuhalten.

Für verschiedene Gruppen galten Ausnahmeregelungen, darunter Personen, die durch ihren Beruf oder ihre Ausbildung oder Schulung veranlasst einreisen/rückreisen, Arbeitnehmer, deren Tätigkeit für die Aufrechterhaltung von u.a. der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens oder der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend notwendig ist, Transporteure, Arbeitnehmer von Transportunternehmen sowie Personen mit einem anderen triftigen Reisegrund, wie z.B. geteiltes Sorgerecht, Besuch des nicht unter dem gleichen Dach wohnenden Lebenspartners, medizinische Behandlungen, Beistand oder Pflege hilfsbedürftiger Personen, Betreuung von Kindern sowie Beerdigungen/Einäscherungen und die Teilnahme an zivilen oder religiösen Hochzeiten. Obwohl es gesetzlich nicht verboten war, wurde dringend davon abgeraten, das Nachbarland zu Besuchszwecken oder zum Einkaufen aufzusuchen. Die deutsch-niederländische Grenze blieb zwar geöffnet, aber von diesem Zeitpunkt an fanden an der Grenze intensivere Einreisekontrollen statt.

Die niederländischen Maßnahmen in Bezug auf den Grenzverkehr blieben unverändert. Um deutsche Feriengäste zu entmutigen, in die Niederlande einzureisen, wurden um das Osterwochenende herum von Bürgermeister und Sicherheitsregionen sowie vom niederländischen Grenzschutz verschiedene Aktionen ausgeführt, wie z.B. strengere Grenzkontrollen, verschiedene Kommunikationsäußerungen und die Sperrung bestimmter Straßen und Parkplätze. Zu touristischen Zwecken Reisende konnten jedoch nicht abgewiesen werden.

Task Force

Schon bald nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie im März 2020 initiierte der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Laschet die „Cross-Border Task Force Corona“. Diese Task Force soll das grenzüberschreitende Krisenmanagement zwischen Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, den Niederlanden und Belgien im Kampf gegen das Coronavirus aufeinander abstimmen, und zwar durch die Verbesserung des gegenseitigen Informationsaustauschs, die Synchronisierung von Aktivitäten und die Klärung von Fragen von gemeinsamem Interesse zur Krisenbewältigung. Neben der Staatskanzlei von Nordrhein-Westfalen nahmen an dieser Task Force auch die Bundesländer Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sowie die deutschen Botschaften in den Niederlanden und in Belgien teil. In der Task Force sind Fachleute aus mehreren Ministerien, Botschaften und die Polizei vertreten.⁶

⁵ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende. (CoronaEinreiseVO). Vom 9. April 2020 (<https://www.land.nrw/corona>).

⁶ <https://grenzinfo.eu/eur/nl/elementor-12677/>



Sicherheitsregionen in den Niederlanden

In den Niederlanden ist das Kabinett zuständig für die landesweite Corona-Krisenreaktion. Dabei lässt sich das Kabinett u.a. vom niederländischen RIVM-Institut („*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*“, staatliches Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt) beraten. Auf einer niedrigeren Verwaltungsebene waren verschiedene Befugnisse zur Umsetzung von Maßnahmen bei den Sicherheitsregionen untergebracht. Die Niederlande sind in 25 Sicherheitsregionen gegliedert, die für die Sicherheit von Einwohnerinnen und Einwohnern/Besucherinnen und Besuchern des jeweiligen Gebiets zuständig sind. Sie setzen die landesweiten Maßnahmen oder Lockerungen in eine Notverordnung um, die dann in allen Kommunen innerhalb der Sicherheitsregion gültig ist. Über eine solche Notverordnung hatten die Bürgermeister die Möglichkeit, bestimmte Örtlichkeiten in ihrer Kommune, beispielsweise Parks, Strände und Campingplätze, zu schließen und Bußgelder zu verhängen. Das Grenzgebiet zu Nordrhein-Westfalen besteht aus den folgenden sechs Sicherheitsregionen:

- Twente (Enschede)
- Nord- und Ost-Gelderland (Apeldoorn);
- Gelderland-Mitte (Arnhem);
- Süd-Gelderland (Nimwegen);
- Nord-Limburg (Venlo);
- Süd-Limburg (Maastricht)⁷.

Die ersten Lockerungen

In der Zeit **von Mitte April bis Anfang Mai 2020** traten in Deutschland die ersten Lockerungen in Kraft. Unter bestimmten Auflagen wurden die Geschäfte wieder teilweise geöffnet, schrittweise durften auch Gastronomie und Hotels wieder öffnen. Ab dem 11. Mai 2020 waren in Nordrhein-Westfalen die Gastronomie, Campingplätze und Ferienwohnungen wieder geöffnet (unter Einhaltung der geltenden Einreiseregeln)⁸.

Am **20. Mai 2020** wurden dann in Anbetracht der sinkenden Infektionszahlen auch die Regeln für den Grenzverkehr gelockert. Die Quarantänepflicht galt nicht mehr für Personen, die aus einem EU-Mitgliedsstaat (oder aus Island, Liechtenstein, Norwegen, der Schweiz oder dem Vereinigten Königreich) nach Deutschland einreisen. Somit galt dies auch für Niederländerinnen und Niederländer⁹.

Ab dem **15. Juni 2020** galt in den Niederlanden für Deutschland (und 11 andere Länder) wieder eine Reiseempfehlung mit dem Farbcode Gelb. Das bedeutet, dass auch nicht erforderliche Reisen wieder erlaubt waren, aber die Sicherheitsrisiken noch beachtet werden mussten.

Sommer 2020

Im Sommer 2020 galten für niederländische Einreisende wegen der geringen Infektionszahlen keine Auflagen für die Einreise nach Deutschland. Gleichzeitig wurden die Einreisekriterien für das Bundesland Nordrhein-Westfalen weiterentwickelt: sowohl die betroffenen Reiseziele als auch die davon geltenden Ausnahmen wurden präziser definiert. Als Grundlage wurde dabei die Risikoeinstufung des Robert Koch-Instituts verwendet. Einen wichtiger Gradmesser bildet die 7-Tage-Inzidenz (Zahl der Infektionen pro 100.000 Einwohner binnen sieben Tagen).

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregio-en-crisisbeheersing/veiligheidsregio>.

⁸ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/5113311/duitsland-horeca-cafes-corona-lockdown-versoepeling-merkel>.

⁹ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinrVO). In der ab dem 20. Mai 2020 gültigen Fassung (<https://www.land.nrw/corona>).



Die Ausnahme für einen Aufenthalt von weniger als 72 Stunden wurde außer Kraft gesetzt, die Bedingungen für die sonstigen Ausnahmen wurden verschärft. Ab September wurden immer mehr zeitliche Begrenzungen für bestimmte Aufenthaltsarten eingeführt (z.B. höchstens 72 Stunden aus familiären Gründen oder zur medizinischen Behandlung).

Zweite Welle

Ab September erklärte das Robert Koch-Institut die Niederlande schrittweise wieder zum Risikogebiet, anfänglich nur die Provinzen Nord- und Süd-Holland, aber ab dem 2. Oktober wurden wieder alle Provinzen mit Ausnahme von Zeeland und Limburg zum Risikogebiet erklärt. Schlussendlich wurden dann die gesamten Niederlande ab dem **17. Oktober 2020** als Risikogebiet eingestuft.¹⁰ Damit wurde faktisch eine Quarantänepflicht eingeführt, von der jedoch viele Zielgruppen ausgenommen waren: Transporteure, Aufenthalte zu Berufs-, Ausbildungs- oder Studienzwecken, medizinische Gründe, familiäre Gründe sowie Durchreisende. Außerdem konnte man sich durch einen negativen Testnachweis von der Quarantänepflicht befreien lassen. Ab dem **1. Oktober 2020** wurde in die Zugangsregeln eine 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr aufgenommen. Dafür galten keine Anmeldungs-, Test- oder Quarantäneverpflichtungen. Die anderen Ausnahmen wurden größtenteils aufrechterhalten¹¹. Ab dem **2. November 2020** ging Deutschland wieder in den Teil-Lockdown („Lockdown light“), es wurde ein neues, strengeres Paket von Coronamaßnahmen eingeführt, darunter die Schließung der Gastronomie. Am **16. Dezember 2020** folgte eine weitere Verschärfung des Lockdown, wobei dann auch Geschäfte, Schulen und Kindertagesstätten schließen mussten. Im Laufe der Zeit wurden mit den steigenden Infektionszahlen auch die Einreiseregeln verschärft.. So galt ab dem **28. Dezember 2020** erstmalig eine allgemeine Testpflicht für Einreisende aus Risikogebieten. Dabei war eine Quarantäne nur bis zum Erhalt des Testergebnisses erforderlich. Die bestehenden Ausnahmen galten weiter¹².

Auch in den Niederlanden wurden die Maßnahmen schrittweise verschärft. Ab dem **14. Oktober 2020** wurde die Gastronomie geschlossen, am **14. Dezember 2020** folgte die Schließung aller nicht wesentlichen Geschäfte sowie der Schulen. Nach der Jahreswende folgte dann der Beschluss zur Einführung einer Sperrstunde, die schlussendlich vom 23. Januar bis zum 28. April gelten sollte.

Am **3. November 2020** stuften die Niederlande die Reiseempfehlung für Deutschland vom Farbcode Gelb auf den Farbcode Orange herauf. Ab diesem Zeitpunkt wurde wieder von nicht unbedingt erforderlichen Reisen nach Deutschland und aus Deutschland abgeraten. Ab dem **19. August 2020** war die empfohlene Quarantänedauer bei der Rückkehr aus einem Land mit einer Reiseempfehlung des Farbcodes Orange auf 10 Tage verkürzt worden.

¹⁰ Robert Koch-Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet.

(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html)

¹¹ Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinrVO) vom 30. September 2020 in der ab dem 3. Oktober 2020 gültigen Fassung (L).

¹² Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende aus dem Vereinigten Königreich und Südafrika sowie anderen Staaten, die als Risikogebiet eingestuft sind (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinrVO) vom 20. Dezember 2020 in der ab dem 28. Dezember 2020 gültigen Fassung (<https://www.land.nrw/corona>).



Ab dem **29. Dezember 2020** mussten Reisende, die mit dem Flugzeug, Schiff, internationalen Zug oder Bus aus einem Hochrisikogebiet in die Niederlande einreisten, einen negativen PCR-Test mit sich führen¹³. Davon ausgenommen waren Reisende, die mit dem Auto oder den regionalen öffentlichen Verkehrsmitteln in die Niederlande einreisten. Der Grenzverkehr wurde davon kaum beeinflusst.

Regeln auf Bundesebene für die Einreise nach Deutschland

Ab dem **13. Januar 2021** wurde das System von Regeln für die Einreise nach Deutschland komplexer, wobei Bund und Länder unterschiedliche Befugnisse erhielten. Auf Bundesebene wurden die Einstufung bestimmter Gebiete als Risikogebiete (Hochinzidenzgebiete oder Virusvariantengebiete) sowie die Regeln für die Testpflicht bestimmt. Die Bundesländer bestimmten die Regeln über die Quarantänepflicht. Während die Regeln für „einfache“ Risikogebiete umfangreiche Ausnahmeregelungen enthielten, die den Grenzverkehr problemlos ermöglichten, wurden die Regeln für Hochinzidenzgebiete und insbesondere für Gebiete mit Virusvarianten erheblich verschärft¹⁴.

Am **4. April 2021** veröffentlichte das Robert Koch-Institut die Einstufung der Niederlande zum Hochinzidenzgebiet.¹⁵ Damit traten automatisch die Regeln aus der Bundesverordnung für Hochinzidenz-Gebiete in Kraft. Das bedeutete, dass sich der Spielraum für eventuelle Ausnahmen für Nordrhein-Westfalen erheblich verkleinerte. Zum 6. April 2021 traten die folgenden Regeln in Kraft:

- Testpflicht bei Einreise aus einem Hochinzidenzgebiet, „kleiner Grenzverkehr“ mit einer Aufenthaltsdauer von höchstens 24 Stunden ohne Testpflicht nicht mehr möglich;
- der Test muss beim Grenzübertritt vorgelegt werden;
- der Test darf höchstens 48 Stunden vor der Einreise stattgefunden haben.

Da die Prüfungsanforderungen durch bundesweite Gesetze geregelt waren, gab es wenig Spielraum für individuelle Anpassungen für das Grenzgebiet, wie es vor dem 13. Januar 2021 möglich war. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen nutzte diesen Spielraum durch eine Allgemeinverfügung¹⁶, die gewisse Erleichterungen schuf: für Pendler, die die Grenze wegen ihres Berufs, ihres Studiums oder ihrer Ausbildung regelmäßig überqueren müssen, sowie für Besucher von engen Familienangehörigen durfte das Testergebnis bis zu 72 Stunden alt sein, so dass faktisch zwei Tests pro Woche ausreichend waren. Außerdem durfte der Test auch erst nach der Einreise ausgeführt werden, beispielsweise am Arbeitsplatz. Eltern, die ihre Kinder zur Schule brachten, waren kraft der Allgemeinverfügung von der Testpflicht befreit. Dasselbe galt für Durchreisende. Auch Transporteure waren befreit. Die Quarantäneverpflichtungen wurden von den Bundesländern geregelt. Darum wurden die geltenden Befreiungen nicht geändert, wodurch der erforderliche Grenzverkehr auch weiterhin von Quarantänepflichten befreit war.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/23/negatieve-testverklaring-verplicht-voor-alle-internationale-vliegreizen-naar-nederland>

¹⁴ Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag (Coronavirus-Einreiseverordnung - CoronaEinreiseV) vom 13. Januar 2021) BANzt AT 13.01.2021 V1 (.)

¹⁵ Robert Koch Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html.

¹⁶ Allgemeinverfügung zur Regelung von Ausnahmen von der Testpflicht bei Einreise aus Hochinzidenzgebieten nach § 4 Absatz 2 Nummer 5 der Coronavirus-Einreiseverordnung. Allgemeinverfügung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 4. April 2021 (<https://www.land.nrw.de/pressemitteilung/testpflicht-fuer-einreisende-aus-den-niederlanden-nordrhein-westfalen-setzt>).

An **13. Mai 2021** wurde der rechtliche Rahmen erneut geändert. An diesem Tag trat eine neue bundesweite Corona-Einreiseverordnung zur Harmonisierung aller einzelnen Einreiseregeln in Kraft.¹⁷ Dadurch konnten die Bundesländer für den kleinen Grenzverkehr keine Ausnahmen mehr machen. Außerdem wurden die folgenden Anpassungen durchgeführt:

- Grenzpendler müssen zweimal pro Woche getestet werden;
- auch Eltern, die ihre Kinder zur Schule bringen, mussten jetzt zweimal pro Woche getestet werden;
- die Quarantäneverpflichtung besteht grundsätzlich für die Dauer von fünf Tagen, kann jedoch durch ein negatives Testergebnis beendet werden (Ausnahme für z.B. Grenzpendler, Familienbesuch, Aufenthalt von <24 Std.);
- Personen, die nachweisen können, dass sie geimpft oder von einer Coronainfektion genesen sind, brauchen keinen negativen Test vorzulegen und sich nicht in Quarantäne zu begeben.

Lockerungen ab dem Frühjahr 2021

Inzwischen wurden in Deutschland **ab dem Monat Mai** in immer mehr Bundesländern die Gastronomie, Kultureinrichtungen und Geschäfte wieder geöffnet. Damit war jedoch eine Testpflicht verbunden: nur wer einen negativen Test vorlegen konnte, durfte die jeweilige Örtlichkeit betreten. Diese Tests konnten vielerorts und auf Kosten des Staates abgenommen werden. Ab dem **30. Mai 2021** wurden die Niederlande vom Hochinzidenzgebiet zum einfachen Risikogebiet heruntergestuft¹⁸. Dies bedeutete, dass die Einreiseregeln für Grenzpendler und alle Personen, die sich kürzer als 24 Stunden in den Niederlanden aufhalten wollten, wieder gelockert wurden. Ab dem **27. Juni 2021** galten die Niederlande dann aus deutscher Sicht auch nicht mehr als Risikogebiet. Für Reisende aus den Niederlanden bedeutete dies, dass die Melde-, Test- und Quarantäneverpflichtung entfiel.

In den Niederlanden wurden am **28. April 2021** die ersten großen Lockerungen umgesetzt. Alle nicht wesentlichen Geschäfte durften wieder vollständig geöffnet werden (schon davor war eine Zeitlang „Shopping mit Termin“ möglich), die Gastronomie durfte wieder bis 18.00 Uhr den Außenbereich öffnen. Ab dem **1. Juni 2021** führte die niederländische Regierung jedoch verschärfte Test- und Quarantänenvorschriften für Reisende ein. Ab diesem Datum mussten auch Reisende, die mit dem Auto oder Motorrad oder einem anderen eigenen Verkehrsmittel aus einem Hochrisikogebiet in die Niederlande einreisten, einen negativen PCR-Test vorlegen können. Dabei galt eine Ausnahme für den erforderlichen Grenzverkehr und den kurzzeitigen Grenzverkehr (bis 12 Stunden). Bis zum **10. Juni 2021** galt diese Maßnahme auch für Reisende aus Deutschland. Ab diesem Zeitpunkt stufte die niederländische Regierung die Reiseempfehlung für Deutschland jedoch auf den Farbcode Gelb herunter¹⁹, wodurch keine weiteren Anforderungen an Einreisende in die Niederlande gestellt wurden. Dies bedeutete, dass auch die Verpflichtung zur Vorlage eines negativen PCR-Tests für einen Aufenthalt von über zwölf Stunden wieder aufgehoben wurde.

¹⁷ Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 nach Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag (Coronavirus-Einreiseverordnung - CoronaEinreiseV) vom 12. Mai 2021. BAnz AT 12.05.2021 V1 (<https://www.land.nrw/corona>).

¹⁸ Robert Koch-Institut, Archiv der Einstufungen als Risikogebiet.

(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/Archiv_Risikogebiete/DE-Tab.html)

¹⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/nieuws-over-de-grensovergang-tussen-duitsland-en-nederland/>.



2.2 Zusammenfassung

Der vorige Abschnitt bot einen chronologischen Überblick über die relevanten Maßnahmen in beiden Staaten. Der vorliegende Abschnitt fasst die wichtigsten Entwicklungen für die drei Grundregeln zusammen: Reiseempfehlung, Quarantänebestimmungen und Testpflichten, sowie die für den kleinen Grenzverkehr gemachten Ausnahmen.

Reiseempfehlung

- Zu Anfang der Coronakrise (16. März 2020) gaben beide Länder eine Reisewarnung ab, d.h. es wurde dringend von allen nicht unbedingt erforderlichen Auslandsreisen abgeraten. Die deutsch-niederländische Grenze blieb zwar geöffnet, aber an beiden Seiten der Grenze wurden der Grenzverkehr mit Hilfe verschiedener Maßnahmen entmutigt.
- Nach der ersten Welle wurden die deutschen Einreiseregeln ab dem 20. Mai 2020 wieder gelockert, ab dem 15. Juni 2020 war das für die Einreise in die Niederlande der Fall. Es wurde nicht mehr von nicht unbedingt erforderlichen Reisen abgeraten.
- Beim Anschwellen der zweiten Welle, ab dem 17. Oktober 2020, wurden die Niederlande von Deutschland als Risikogebiet eingestuft, was bedeutet, dass von nicht erforderlichen Reisen abgeraten wurde. Am 3. November 2020 stufen dann die Niederlande die Reiseempfehlung für Deutschland wieder auf den Farbcode Orange herauf. Am 4. April 2021 wurden die Niederlande von Deutschland als Hochinzidenzgebiet eingestuft, was weiter verschärfte Maßnahmen zur Folge hatte.
- Diese Einstufung der Niederlande als Hochrisikogebiet dauerte bis zum 30. Mai 2021, als die Niederlande wieder zum einfachen Risikogebiet heruntergestuft wurden. Ab dem 27. Juni 2021 galten die Niederlande aus deutscher Sicht dann auch nicht mehr als Risikogebiet. In den Niederlanden wurde die Reiseempfehlung für Deutschland am 10. Juni auf den Farbcode Gelb heruntergestuft.

Quarantänebestimmungen

- Ab dem Zeitpunkt, zu dem eine Reisewarnung galt (16. März 2020), wurde allen Einreisenden in die Niederlanden dringend empfohlen, sich in eine 14-tägige Quarantäne zu begeben. Etwas später (9. April 2020) wurde die Einreiseregulung in Nordrhein-Westfalen eingeführt. Damit wurde die Quarantäne zur Pflicht für alle Einreisenden, die sich länger als 72 Stunden im Ausland aufgehalten hatten, obwohl für einzelne Gruppen, wie z.B. Grenzpendler, Ausnahmen galten.
- Nachdem die Einreiseregeln nach der ersten Welle wieder gelockert worden waren (am 20. Mai und am 15. Juni 2020), galten für beide Länder keine Quarantäneregelungen mehr. Im Laufe des Corona-armen Sommers wurde die verlangte Quarantänezeit in den Niederlanden auf 10 Tage verkürzt, während in Deutschland eingeführt wurde, dass die Ausnahmen für einen Aufenthalt von weniger als 72 Stunden nicht mehr gültig waren. Außerdem wurden die Bedingungen für andere Ausnahmen verschärft, z.B. durch die Einführung von Zeitbegrenzungen für bestimmte Arten von Aufenthalten.
- Als die Niederlande zum 17. Oktober 2021 dann wieder zum Risikogebiet erklärt wurden, wurde auch wieder eine Quarantäneverpflichtung in Deutschland eingeführt, mit Ausnahmen für bestimmte Zielgruppen für den erforderlichen Grenzverkehr. Eine Neuerung bestand darin, dass man durch einen negativen Testnachweis von der Quarantäneverpflichtung befreit werden konnte. Es sollte dann noch bis zum 27. Juni 2021 dauern, dass in Deutschland die Quarantänepflicht für Reisende abgeschafft wurde. Solange die Niederlande Deutschland in den Farbcode Orange eingestuft hatten, galt eine Quarantäneempfehlung.



Testpflicht

- Wegen der steigenden Infektionszahlen galt in Deutschland ab dem 28. Dezember 2020 zum ersten Mal eine generelle Testpflicht für Reisende aus Risikogebieten. Ab dem 6. April 2021, als Deutschland die Niederlande zum Hochinzidenzgebiet heraufgestuft hatte, wurden alle (also sowohl niederländische als auch deutsche) Grenzgänger dazu verpflichtet, bei der Einreise nach Deutschland einen negativen Testnachweis vorzulegen, der nicht älter als 48 Stunden war. In Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene Ausnahmen eingeführt, so durfte die Testvornahme für u.a. Grenzpendler bis zu 72 Stunden zurückliegen. Darüber hinaus konnten sie sich nach der Einreise testen lassen. Seit dem 30. Mai 2021, als die Niederlande nicht mehr als Hochrisikogebiet galten, brauchten Reisende vor der Einreise in Deutschland nicht mehr über einen negativen Test zu verfügen und durften die Tests innerhalb von 48 Stunden nach der Ankunft in Deutschland vorgenommen werden. Ab dem 27. Juni 2021 galten die Niederlande aus deutscher Sicht dann auch nicht mehr als Risikogebiet, womit auch die Testpflicht hinfällig wurde.
- In den Niederlanden waren ab dem 29. Dezember 2020 Reisende, die aus einem Hochrisikogebiet mit dem Flugzeug, Schiff, internationalen Zug oder Bus in die Niederlande einreisten, zur Vorlage eines negativen PCR-Tests verpflichtet. Da dies nicht für Reisende galt, die mit dem Auto oder mit den regionalen öffentlichen Verkehrsmitteln in die Niederlande einreisten, wurde der Grenzverkehr davon kaum beeinflusst. Ab dem 1. Juni 2021 mussten auch Reisende, die mit dem Auto oder Motorrad oder einem anderen eigenen Verkehrsmittel aus einem Hochrisikogebiet in die Niederlande einreisten, einen negativen PCR-Test vorlegen können. Eine Ausnahme galt für den erforderlichen Grenzverkehr und den kurzzeitigen Grenzverkehr (bis 12 Stunden).

Kleiner Grenzverkehr

- Ab dem 1. Oktober 2020 wurde in die deutschen Einreiseregeln eine 24-Stunden-Regelung für den kleinen Grenzverkehr aufgenommen. Das bedeutete, dass für Besucher, die sich kürzer als 24 Stunden in den Niederlanden aufhielten, keine Anmelde-, Test- oder Quarantäneverpflichtungen galten.
- Wegen der Einstufung der Niederlande als Hochrisikogebiet war ab dem 6. April 2021 kein kleiner Grenzverkehr mehr möglich. Dies dauerte dann bis zum 30. Mai 2021, als die Niederlande nicht mehr als Hochinzidenzgebiet galten.



3. Grenzübertritt in der Praxis.

Dieses Kapitel beschreibt das Verhalten und die Erfahrungen in Bezug auf Grenzübertritte durch Grenzgänger infolge der Coronamaßnahmen in beiden Ländern. Dabei unterscheiden wir zwischen dem nicht erforderlichen Grenzverkehr (Abschnitt 3.1) und drei Formen des erforderlichen Grenzverkehrs: Arbeiten, Ausbildung/Studium und grenzüberschreitende Lebenspartnerschaften (Abschnitt 3.2).

3.1 Nicht erforderlicher Grenzverkehr

Die Grenze blieb offen

Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben, blieb die Grenze zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen während der gesamten Coronakrise offen, im Gegensatz zu manchen Grenzen zu anderen Nachbarländern, die für bestimmte Zeiten völlig geschlossen wurden. Dies war wohl die wichtigste aller ergriffenen Maßnahmen für die betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion. Darum wussten die Befragten die Anstrengungen, die von der Politik aus (sowohl an der deutschen als auch an der niederländischen Seite) unternommen wurden, sehr zu schätzen, weil man ja gleichzeitig sah, dass die Grenzen zu anderen Ländern geschlossen wurden. Aus den Gesprächen mit Bewohnerinnen und Bewohnern des Grenzgebiets zu Belgien stellte sich ebenfalls heraus, dass die Schließung der Grenzen dort ein größeres Problem war, wegen der mit diesem Nachbarland gemachten (negativen) Erfahrungen. (Nicht zuletzt) aus diesem Grund blieben manche Befragte während der ersten Welle vorsichtig, ob die Grenze zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen auch tatsächlich offenbleiben würde. Ein befragter niederländischer Grenzgänger gab an, die Grenzkontrolle, die er zu Anfang der Coronasituation an der deutschen Seite mitgemacht hätte, habe auf ihn einen abschreckenden Effekt gehabt.

Nicht erforderlicher Grenzverkehr

Ein wesentlicher Teil der befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets hat ihre Handlungsweise auf die zu dem jeweiligen Zeitpunkt für den Grenzverkehr geltenden (Un-)Möglichkeiten abgestimmt. Bis zur Einführung der Testpflicht durch Nordrhein-Westfalen im April 2021 hatte sich diese Gruppe von Bewohnerinnen und Bewohnern des Grenzgebiets, nicht davon abhalten lassen, für nicht erforderlichen Grenzverkehr über die Grenze zu fahren, auch wenn davon abgeraten wurde. Erst nach der Einführung der bußgeldbewehrten Testpflicht ab dem 6. April 2021 ließen sich die niederländischen Grenzgänger davon abhalten, für nicht erforderlichen Grenzverkehr nach Nordrhein-Westfalen zu fahren. Die befragten deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets waren im Allgemeinen etwas vorsichtiger und orientierten sich hinsichtlich ihres Reiseverhaltens ab der zweiten Welle vor allem an den Infektionszahlen in einem bestimmten Gebiet. Als diese Anfang 2021 auch in den Niederlanden ständig weiter anstiegen, ließen sie sich davon stärker davon abhalten, in die Niederlande zu fahren. Generell hat es auf der Basis der Interviews den Anschein, dass die Infektionszahlen und das Infektionsrisiko für die deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets ein wichtigeres Motiv für die Entscheidung zu einem Grenzübertritt bzw. zum Verzicht auf einen Grenzübertritt bilden als für die niederländischen Bewohnerinnen und Bewohner.



Ein anderer Teil der befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets hat seit dem Ausbruch der Coronapandemie das Nachbarland kaum oder gar nicht besucht. Sie hielten sich streng an die Maßnahmen, einerseits, um die Regeln einzuhalten, andererseits, um zur Eindämmung der Verbreitung des Virus beizutragen. Mehrere befragte Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets fuhren sowieso praktisch nie zu nicht erforderlichen Zwecken über die Grenze und haben das darum auch während der Zeit der Coronasituation nicht getan.

Ein Teil der Grenzgänger, die sich nicht immer an die Empfehlungen für den nicht erforderlichen Grenzverkehr gehalten haben, sind trotzdem über die Grenze gefahren, weil sie selbst ihr eigenes Verhalten für sich selbst verantworten konnten. Beispielsweise meint man, das Infektionsrisiko würde nicht dadurch ansteigen, dass man über eine fiktive Linie (die Grenze) fährt. In fast allen Fällen hielten sich die Befragten dann zwar bewusst an die Grundregeln (Abstand halten, Hygiene beachten und Einschränkung der sozialen Kontakte) und beschränkte man das Reiseverhalten auf einen bestimmten Abstand; wenn nun aber innerhalb dieses beschränkten Bewegungsraums eine Grenze liegt, hält man den Grenzübertritt für verantwortbar. Viele Grenzgänger sehen die Grenzregion als ihr Lebensumfeld, auch in Zeiten der Coronapandemie. Nach ihrem Empfinden gibt es faktisch keine Grenze und wird diese jetzt erst sichtbar, weil damit Konsequenzen verbunden sind. *„Für mich befindet sich die nächstgelegene Tankstelle in Deutschland. Auch wenn das Tanken in Deutschland nicht günstiger wäre, würde ich dieselbe Tankstelle anfahren. Für mich ist die Entfernung maßgeblich.“*

Nachdem in Nordrhein-Westfalen auf die Einhaltung der Testpflicht kontrolliert wurde, verzichteten viele niederländische Grenzgänger eine Zeitlang auf einen Besuch in Deutschland, andere Grenzgänger ließen sich dadurch nicht abschrecken. Sie dachten sich praktische Lösungen aus, um die Kontrolle der Testpflicht zu umgehen, wobei sie davon ausgingen, dass die deutschen Ordnungshüter vor allem auf Autos mit niederländischen Kennzeichen achteten. Beispielsweise fuhr ein Grenzgänger mit dem Fahrrad auf dem Fahrradträger des Autos bis zur Grenze und fuhr von dort aus mit dem Rad weiter nach Deutschland. Ein anderer niederländischer Grenzgänger ließ sich von deutschen Bekannten an der Grenze abholen.

Reiseziele

Nicht alle Befragten scheinen den Unterschied zwischen erforderlichen und nicht erforderlichen Reisen richtig zu verstehen. Beispielsweise dachte eine befragte Bewohnerin, dass sie im nicht erforderlichen Grenzverkehr schon noch zum Einkaufen fahren durfte. Auch bei den GrenzInfoPunkten merkte man, dass der Unterschied nicht für alle deutlich war, wenn man dies anhand der bei den GIP darüber gestellten Fragen beurteilt, besonders während der ersten Welle. Vereinzelt gab es durchaus Zweifel, ob ein Reisezweck als erforderlich gilt. Beispielsweise musste ein Grenzgänger eigentlich schnellstmöglich für eine Fahrrad-Reparatur nach Deutschland fahren, weil sonst die Garantiefrist ablief. Formell gilt das zwar nicht als erforderlicher Grenzverkehr, aber er hielt das in diesem Fall eben doch für erforderlich.

Nach der Einführung der Pflicht zum Mitführen eines Testnachweises in Nordrhein-Westfalen herrschte bei den Befragten eine gewisse Unklarheit über die Regeln in Bezug auf Durchreisen. Für mehrere Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets liegt die tägliche Fahrtstrecke teilweise im Nachbarland. Ein bekanntes Beispiel dafür ist die N274 von Koningsbosch nach Brunssum, eine ehemalige niederländische Reichsstraße, die durch Deutschland verläuft.



Limburger benutzen diese Strecke häufig, ohne in Deutschland auszusteigen. Darum fühlte es sich für die Befragten ungerecht an, als dort auf negative Testnachweise kontrolliert wurde.

Unter Grenzpendlern, die normalerweise für ihre Arbeit über die Grenze pendeln, fanden während der Coronasituation allgemein ausgedrückt zwei Formen des Grenzübertritts statt. Einerseits gab es Grenzarbeiter(-innen), die wegen Corona im Home-Office arbeiten mussten und dadurch nicht mehr in das Nachbarland kamen. Während sie einen Besuch im Nachbarland normalerweise öfters mit nicht erforderlichen Aktivitäten kombinierten, konnte davon jetzt nicht mehr die Rede sein. Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, die gerade wegen ihrer Arbeit weiterhin über die Grenze pendelten, taten eigentlich weiter alles, was sie auch vorher taten. Auch nach der Einführung der Testpflicht, weil man seitdem sicher wusste, dass von ihnen kein Infektionsrisiko ausgehen würde.

Die Regeln für den kleinen Grenzverkehr

Bei den GrenzInfoPunkten wurden besonders in der ersten Welle zahlreiche Fragen über den Grenzverkehr im Allgemeinen gestellt, anders ausgedrückt, ob man überhaupt über die Grenze fahren durfte – zum Arbeiten, aber auch zum Einkaufen oder zum Tanken. Während der zweiten Welle war man darüber schon besser informiert, wenn man dies anhand der darüber bei den GrenzInfoPunkten gestellten Fragen beurteilt.

Ab dem 1. Oktober 2020, kurz nachdem Deutschland die Niederlande (erneut) als Risikogebiet eingestuft hatten, galt in Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme von der Melde- und Quarantänepflicht im sogenannten „kleinen Grenzverkehr“. Wenn der Aufenthalt im Nachbarland weniger als 24 Stunden dauerte, brauchte man sich nicht zu melden oder in Quarantäne zu begeben. Die Niederlande kannten eine solche Ausnahmeregelung nicht (bis zu der am 1. Juni 2021 eingeführten Testpflicht mit der dabei geltenden 12-Stunden-Regelung). In den Niederlanden galt seit dem 3. November 2020, dass von nicht erforderlichen Reisen nach Deutschland und aus Deutschland abgeraten wurde und empfohlen wurde, sich nach der Rückkehr 10 Tage in Quarantäne zu begeben.

Die meisten Befragten erklärten, sie seien über diese Ausnahme, dass der kleine Grenzverkehr zwischen den Niederlanden und Deutschland innerhalb von 24 Stunden zulässig war, informiert gewesen. Das für die Einreise/Rückreise in die Niederlande, auch bei einem Aufenthalt von weniger als 24 Stunden, nach wie vor die Empfehlung galt, sich in Quarantäne zu begeben, war vielen Befragten dagegen nicht bekannt. Viele glaubten, dass die 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr in beide Richtungen galt. Befragte, die sich über diesen Unterschied im Klaren waren, bestätigten, dass es ziemlich verwirrend war, dass von beiden Ländern aus unterschiedliche Regeln galten: auch wenn im Grund nur eine Handlung ausgeführt wird, gelten dann wieder andere Regeln, wenn diese in die andere Richtung geschieht. Viele niederländische Grenzgänger dachten folglich, dass die Regeln/Empfehlungen weiter ausgelegt werden durften als dies eigentlich der Fall war. Andererseits haben niederländische Unternehmerinnen und Unternehmer gemerkt, dass viele deutsche Besucher sich gerade von den negativen Meldungen abschrecken ließen, während sie aus der deutschen Perspektive sehr wohl für eine Aufenthaltsdauer von 24 Stunden in die Niederlande einreisen durften. Möglicherweise war dies auf die Entmutigungspolitik und die von den Niederlanden abgegebene dringende Empfehlung zur Vermeidung des nicht erforderlichen Grenzverkehrs zurückzuführen.



Einzelhandel

Die Erfahrungen eines niederländischen Supermarkts, in dem normalerweise viele Kundinnen und Kunden aus Deutschland einkaufen, zeigen deutlich, welchen Einfluss die Maßnahmen auf den Grenzverkehr aus Deutschland in die Niederlande gehabt haben. Zu Anfang der Coronakrise hatte man erheblich unter den Einschränkungen des Grenzverkehrs zu leiden, insbesondere, als deutsche Grenzgänger um das Osterwochenende 2020 herum an der anderen Seite der Grenze aktiv von niederländischen Beamtinnen und Beamten angesprochen und entmutigt wurden. Übrig blieb nur ungefähr ein Zehntel der üblichen Besucherzahlen. Ein derartiges Absinken der Besucherzahlen hatte man nicht erwartet, darum war dies mit erheblichen negativen Folgen (Umsatzverluste, Verderb) verbunden.

Nachdem die Grenzbeschränkungen dann aufgehoben worden waren, war im Sommer dagegen viel mehr los als sonst, nicht nur mit hohen Besucherzahlen, sondern auch höheren durchschnittlichen Ausgaben pro Besucher. Das könnte sich z. B. dadurch erklären, dass weniger andere Aktivitäten möglich waren. Das wurde (möglicherweise) auch aus dem andersartigen Publikum deutlich, das die niederländische Grenzstadt aufsuchte. Im Herbst 2020 merkte der niederländische Supermarkt sofort, dass die Maßnahmen wieder verschärft worden waren. Die Besucherzahlen sanken wieder auf etwa ein Zehntel ab. Diese Periode hat ungefähr den ganzen Herbst und Winter angedauert. Seit den Lockerungen in den Niederlanden ab dem Mai 2021 (Öffnung der sonstigen Geschäfte und (teilweise) der Gastronomie) stiegen die Besucherzahlen schnell wieder an.

Auch diesmal merkte man, dass ein andersartiges Publikum die niederländische Grenzstadt aufsuchte, das sich nach Angaben der befragten Unternehmerinnen und Unternehmer weniger an die Verhaltensnormen hielt. Für die Grenzstadt wurde dies zu einem Problem, das nach den Lockerungen immer stärker zutage trat²⁰.

Der Supermarktunternehmer fand es insbesondere schwierig, die Effekte bestimmter Coronamaßnahmen in einem der beiden Länder einzuschätzen. Diese Effekte konnten sich nämlich in zwei Richtungen auswirken. Bei strengeren Maßnahmen in Deutschland können die Deutschen einerseits zuhause bleiben, andererseits können sie aber auch gerade dadurch in die Niederlande kommen, weil dort mehr möglich ist. Beide Szenarien sind vorgekommen. Der befragte Unternehmer fand, dass gerade diese durch die Unterschiede zwischen den Coronamaßnahmen der jeweiligen Länder bedingte Unvorhersagbarkeit die Arbeit für Unternehmerinnen und Unternehmer in der Grenzregion zusätzlich erschwerte.

Gastronomie

Nach der ersten Coronawelle durften in Nordrhein-Westfalen die Restaurants und Gaststätten am 11. Mai 2020 wieder öffnen. In den Niederlanden dauerte es noch drei Wochen länger, bevor die Gastronomie wieder öffnen durfte. Damals wurden über diesen Unterschied beim GrenzInfoPunkt viele Fragen gestellt (darüber, was zulässig war), aus den Gesprächen mit den Befragten ging aber hervor, dass das weiter kein großes Problem war. Sofort ab der Öffnung waren die Gastronomiebetriebe in Deutschland zu Zwecken der Kontaktpersonen-Nachverfolgung zur Registrierung ihrer Gäste verpflichtet. In den Niederlanden wurde diese Maßnahme erst einige Monate später (ab dem 10. August 2020) eingeführt).

²⁰ <https://venlovanbinnen.nl/venlo-winkelstad/op-het-moment-dat-ze-in-pashokjes-gaan-schijten-zijn-alle-grenzen-overschreden/>



Nach Angaben der befragten Unternehmerinnen und Unternehmer führte diese unterschiedliche Regelung faktisch dazu, dass niederländische Besucherinnen und Besucher sich in Deutschland zunächst weniger gut an die Registrierungspflicht hielten. Sonst konnten die befragten Unternehmerinnen und Unternehmer über die Registrierungspflicht wenig besondere Aussagen machen. Die Kreishandwerkerschaft hatte von ihren Mitgliedern gehört, dass dies vielleicht zu Anfang für manche Unternehmerinnen und Unternehmer etwas gewöhnungsbedürftig war, später dann aber immer mehr zur Routine wurde.

Übernachtungstourismus

Hintergrund

In der Anfangsphase der Coronasituation, im Frühjahr 2020, bestand Unklarheit über die Öffnung der niederländischen Ferienparks und Campingplätze. Die diesbezügliche Entscheidung fiel unter die Zuständigkeit der 25 Sicherheitsregionen, was zur Folge hatte, dass die verschiedenen Regionen unterschiedlich damit umgingen. Beispielsweise wurde beschlossen, dass die Campingplätze in Regionen im Westen der Niederlande geschlossen wurden, während Campingplätze in anderen Teilen der Niederlande geöffnet bleiben durften.²¹ Eine Ausnahme bildete die Grenzregion Twente, wo ebenfalls die Schließung aller Ferienparks und Campingplätze beschlossen wurde. Davon ausgenommen wurden Personen, die dort wohnen oder sich dort langfristig aufhalten²². Zum 31. März 2020 wurde dann aber auf Landesebene beschlossen, dass alle gemeinsamen Sanitäreinrichtungen auf Campingplätzen und Ferienparks geschlossen werden mussten.²³ Ab dem 1. Juli 2020 durften dann alle Campingplätze in den Niederlanden wieder Besucher empfangen. In Nordrhein-Westfalen waren die Campingplätze während der ersten Welle kurze Zeit geschlossen (bis zum 11. Mai 2020).

Erfahrungen

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden zwei Campingplatz-Betreiber befragt (je einer aus Nordrhein-Westfalen und einer aus den Niederlanden). Für sie bedeutete der Ausbruch der Coronapandemie, dass der Start der Fremdenverkehrssaison 2020 ins Wasser fiel. Das galt auch für den niederländischen Campingplatz, der im Frühjahr 2020 nicht zu schließen brauchte. Die deutschen Besucher(innen), auf die man im Frühjahr zu einem Großteil angewiesen ist, blieben wegen der Einreisebeschränkungen an der Grenze weg. Beide befragten Campingplätze konnten ihren Umsatzverlust in der coronaarmen Hochsaison wettmachen. Die Zwangsschließung für den Übernachtungstourismus zum Ende Oktober hatte dann für beide für die Saison 2020 keinen Einfluss mehr, weil die Saison zu dieser Zeit schon so gut wie vorbei war.

Obwohl dies in den beiden Interviews nicht zur Sprache kam, ging aus Meldungen in den Medien hervor, dass die Befragten es verwirrend fanden, dass die Öffnung in den Niederlanden regional unterschiedlich geregelt war. Besonders für Campingplatzbetreiber in Twente war es befremdlich, dass andere niederländische Grenzregionen nicht geschlossen wurden²⁴.

²¹ . <https://www.trouw.nl/nieuws/de-ene-camping-is-dicht-de-ander-open-maar-zonder-toilet-ba86e8b9/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

²² <https://www.tubantia.nl/hengelo/strengere-coronaregels-in-twente-vakantieparken-en-campings-dicht-maximaal-10-kramen-op-markt-a34ed107/>

²³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/10/beantwoording-kamervragen-over-de-regels-voor-campings-en-vakantieparken-ten-aanzien-van-de-coronamaatregelen>

²⁴ <https://w.rtvoost.nl/nieuws/328196/Campingeigenaar-zet-vraagtekens-bij-aangescherpte-noodverordening-Er-zijn-nagenoeg-geen-toeristen>



Es gab auch Meldungen, dass die Schließung der Campingplätze in bestimmten niederländischen Regionen bei deutschen Gästen auf Widerstand traf. Nicht immer gaben sie sich zufrieden mit einem Corona-Gutschein, der für Feriengäste in den Niederland ausgestellt wurde, wenn ihr Urlaub infolge der Coronamaßnahmen storniert wurde, sondern wollten sich öfter ihr Geld zurückerstatten lassen²⁵.

Dass die beiden befragten Campingplätze dann im Jahr 2021 zu Anfang der Fremdenverkehrssaison (wieder) nicht öffnen durften, war ein schwerer Schlag, von dem sie viel härter betroffen waren als von dem Schaden im Vorjahr. Das lag unter anderem daran, dass man die Reservierungen von Gästen für das Frühjahr 2020 (mit Hilfe von Corona-Gutscheinen) in das Frühjahr 2021 verlegen konnte. Da die Campingplätze nun aber wieder keine Übernachtungsmöglichkeiten anbieten konnten, wollten viele Gäste jetzt dann doch die Möglichkeit einer Rückerstattung in Anspruch nehmen. Bei dem Campingplatz in Nordrhein-Westfalen stellte man fest, dass besonders die niederländischen Gäste diese Möglichkeit nutzen wollten, während deutsche Gäste sich da etwas flexibler und verständnisvoller zeigten.

Seit Ausbruch der Coronapandemie verzeichnet der Campingplatz in Nordrhein-Westfalen einen viel höheren Anteil von Gästen aus dem eigenen Land. Auch für die bevorstehende Saison rechnet der Campingplatz noch mit dem Ausbleiben von niederländischen Gästen, weil die Auswirkungen der Maßnahmen (Test- und Impfkampagnen) erst später in der Hochsaison spürbar werden werden. Ein problematische Lage, weil sie auf die niederländischen Gäste angewiesen sind.

3.2 Erforderlicher Grenzverkehr

Arbeiten

Die meisten Befragten mussten seit dem Ausbruch der Coronapandemie im Home-Office arbeiten. Praktisch alle sind mit der Weise zufrieden, in der im Allgemeinen von allen Befragten mit dieser Situation umgegangen wurde. Die Arbeitgeber zeigten da generell eine flexible Haltung, sowohl für Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, die im eigenen Land arbeiten, als auch bei Grenzarbeitern. Wichtig war dabei, dass die (IKT-)Einrichtungen bei den meisten Arbeitgeber schon vor dem Corona-Ausbruch in Ordnung waren. Die Unternehmen, bei denen das Arbeiten im Home-Office nicht möglich war, haben für ihre Mitarbeiter möglichst gute Lösungen angeboten, unter anderem durch die Einhaltung der 1,5 m-Abstandsregel und die Einführung flexibler Arbeitspläne. Auch die GrenzInfoPunkte erhielten Signale, dass die Arbeitgeber in beiden Ländern gut daran mitgewirkt haben, die Arbeit im Home-Office zu ermöglichen. Das gilt somit auch für Deutschland, wo die Arbeit im Home-Office nach Angaben von verschiedenen Befragten vor Corona weniger üblich war.

²⁵ <https://www.tubantia.nl/enschede/duitse-toeristen-willen-geld-terug-en-sturen-advocaten-op-campingbaas-af-het-is-al-zwaar-genoeg~a863fc45/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>



Regel für das Arbeiten im Home-Office

Grundsätzlich sind Arbeitnehmer in dem Land sozialversicherungs- und steuerpflichtig, in dem sie arbeiten. Nach europäischer Vorschriftslage fällt man unter die Sozialversicherung des Wohnsitzlands, wenn man dort 25 % oder mehr seiner Arbeitszeit ableistet. Da Arbeitnehmer jetzt infolge der Coronakrise (viel) mehr im Home-Office arbeiten, hat dies Folgen für die Grenzpendler. Weil sie die 25 %-Norm für die Arbeitszeit im Wohnsitzland überschreiten, ändert sich die Ausgangslage aus der Sicht der Sozialversicherungen und Steuern. Zwar besteht für Arbeitnehmer die Möglichkeit, ihre Steuern in mehreren Ländern zu bezahlen (Salary-Split), aber auf gar keinen Fall die Möglichkeit, in zwei Ländern gleichzeitig Sozialversicherungsbeiträge zu bezahlen. Da jetzt viele Grenzpendler in größerem Umfang von Zuhause aus arbeiten muss, würde das bedeuten, dass sich auch im Bereich der Sozialversicherung viel verändern muss. Weil die EU-Länder vermeiden wollten, dass während der Coronapandemie einschneidende Veränderungen auftreten, haben die zuständigen Behörden für die coronabedingte Arbeit im Home-Office eine Ausnahme gemacht. Das bedeutet, dass dann, wenn man coronabedingt im Home-Office arbeiten muss, eigentlich genau so getan wird, als wenn weiterhin die alte Situation bestünde. Damit fallen Grenzpendler weiterhin unter die Sozialversicherung ihres Arbeitslands. Hinsichtlich der Lohnsteuer besteht weiterhin die Wahlmöglichkeit, die Steuern in derselben Weise wie vor der Coronapandemie abzuführen, man kann die Steuern aber auch so bezahlen, wie man faktisch gearbeitet hat.²⁶

Erfahrungen

Bei den GrenzInfoPunkten wurden sehr viele Fragen über die Regeln in Bezug auf die Auswirkungen der Arbeit im Home-Office gestellt. Schon bald nach dem Ausbruch der Coronakrise, am 6. April 2020, haben die Niederlande und Deutschland die gerade beschriebenen Vereinbarungen über die Arbeit im Home-Office getroffen. Dabei hat auch die Task Force eine Rolle gespielt. Wie die Befragten angaben, handelte es sich dabei um einen schnellen Entscheidungsprozess auf Ad-hoc-Basis. Die Laufzeit der Maßnahme wurde während des Fortdauerns der Coronakrise mehrmals angepasst und verlängert, vorerst bis zum 30. September 2021²⁷.

Bei den Betrieben, die von dieser Situation betroffen waren, dachte man schon ziemlich schnell über die Konsequenzen nach. Ein Grenzpendler war zufällig schon kurz vor Corona über die eventuellen Folgen der Arbeit im Home-Office auf Steuern und Sozialversicherungen informiert worden. Darum war er beim Corona-Ausbruch auch erst kurze Zeit besorgt. Für diesen Grenzpendler war es eine Erleichterung, als er schon recht bald aus den Medien erfuhr, dass man eine Lösung gefunden hatte. Auch alle anderen Befragten, mit denen gesprochen wurde, also sowohl Betriebe als auch Grenzpendler, zeigten sich sehr zufrieden über die angepasste Regelung und über die Weise und Schnelligkeit, mit der diese zustande gekommen ist. Für das Problem war eine schnelle, schöne und auch deutliche Lösung gefunden worden.

²⁶ <https://grenzinfo.eu/nl/thuiswerken-voor-een-werkgever-in-het-andere-land/>

²⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/ondernemen-en-werken-in-coronatijd/werken-in-de-grensstreek>



Da es heute ganz so aussieht, dass die Arbeit im Home-Office auch nach der Coronakrise häufiger vorkommen wird, besteht bei den Befragten ein Bedarf an einer strukturellen Anpassung der Regelungen. Der GrenzInfoPunkt erläutert dazu, dass von den zuständigen Instanzen in der Grenzregion schon verschiedene Anstrengungen unternommen worden sind, dass man aber merkt, dass die Situation an der Grenze bei den nationalen Behörden (noch) nicht wirklich priorisiert wird. Einer der Betriebe, mit denen gesprochen wurde, hat schon in Eigeninitiative Lobby-Aktivitäten für eine längere oder strukturelle Ausgestaltung der angepassten Regeln für das Arbeiten im Home-Office gestartet.

Mehrere Befragte äußerten sich dahingehend, dass sie eine Zukunft ohne nachhaltig angepasste Regelung für unerwünscht halten, unter anderem weil sie ebenfalls erkennen, dass strukturell mehr im Homeoffice gearbeitet werden wird. Ein Grenzpendler meinte, er würde sich wahrscheinlich eine andere Arbeit näher zum eigenen Wohnsitz suchen, wenn man nach Corona wieder zur Regelung in ihrer alten Form zurückkehren würde. Eine andere befragte Person erklärte, die Regelung aus der Sicht des übergreifenden Kontexts zeige, dass die Politik sich unbedingt mit den klassischen steuerlichen Fragestellungen der Situation von Grenzpendlern auseinandersetzen muss.

Studium

Die Studierenden, mit denen im Rahmen dieser Untersuchung gesprochen wurde, mussten seit dem Ausbruch der Coronakrise ihre Lehrveranstaltungen größtenteils online absolvieren. Zu Anfang des neuen Studienjahrs gab es noch eine „hybride“ Unterrichtsform: die Lehrveranstaltungen fand zum Teil physisch und zum Teil online statt. Ab dem Herbst wurde dann der physische Unterricht vollständig heruntergefahren und fanden die Lehrveranstaltungen nur noch online statt. Für die betroffenen Studierenden hatte das einen erheblichen Einfluss darauf, wie sie ihr Studienjahr erlebt haben, wobei sie aber Verständnis für die Notwendigkeit zeigen. Beide Gesprächspartner bekamen von ihrer Bildungseinrichtung keine Sonderbehandlung, weil sie im Nachbarland wohnten. Im Allgemeinen äußerten sich beide ausgesprochen positiv über die Teilnahme am Hochschulunterricht als Deutsche in den Niederlanden. Sie finden, dass alle Angelegenheiten gut und bequem geregelt sind. Beide Studierenden nehmen mit vielen anderen Deutschen an den Lehrveranstaltungen teil.

Seit Anfang des Studienjahrs wurde sowohl im niederländischen als auch im deutschen Hochschulunterricht eine Maskenpflicht eingeführt. Die Regeln in Bezug auf das Tragen von Masken an den niederländischen Hochschulen und deren Einhaltung waren nach Ansicht eines der deutschen Studierenden nicht so, wie sie sein sollten. Die Tatsache, dass in den Niederlanden nicht immer Masken getragen werden müssen, wenn das nach deutschen Regeln verpflichtend wäre (z.B. wenn man sitzt), trifft bei ihm auf Unverständnis. Außerdem fällt auf, dass niederländische Studierende die Einhaltung der Regeln weniger ernst nehmen. Die deutschen Studierenden waren leicht erkennbar, weil sie auch während des Unterrichts Masken trugen, und die niederländischen Studierenden nicht. Der befragte deutsche Studierende fand, die niederländische Bildungseinrichtung könnte da strenger durchgreifen. Weil die Einhaltung der Abstandsregeln innerhalb des Hochschulgebäudes in der Praxis oft nicht möglich ist, fragt er sich, warum keine Maskenpflicht für das gesamte Gebäude eingeführt werden kann. Übrigens wird diese Ansicht auch von vielen seiner deutschen Kommilitoninnen/Kommilitonen geteilt. Er erinnert sich aber an ein tatkräftiges Eingreifen der Hochschule bei einem Zwischenfall, bei dem ein Dozent überdeutlich gegen die Maßnahmen verstieß.



Zu Anfang der Pandemie gab es einen Zeitpunkt, zu dem der Infektionsgrad im Kreis Heinsberg (Nordrhein-Westfalen) bereits sehr hoch war, während die Lage in den Niederlanden noch relativ unkritisch war. Nach Ansicht eines Befragten einer Bildungseinrichtung an der niederländischen Seite der Grenze hat die niederländische Regierung da nicht sofort eingegriffen, trotz der erheblichen grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivität in der Region. Das empfand die Leitung der fraglichen Bildungseinrichtung zu einem bestimmten Zeitpunkt als beängstigend, weil viele der ihrer Studierenden aus Deutschland kommen. Damals hat die Hochschulleitung dies sogar in einem frühen Stadium beim GGD-Gesundheitsamt („*Gemeentelijke Geneeskundige Dienst*“, kommunales Gesundheitsamt) und dem niederländischen RIVM-Institut („*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*“, staatliches Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt) zur Sprache gebracht, erhielt aber keine Reaktion. Darüber war man sehr enttäuscht. Sie fanden, der niederländische Staat hätte darauf schneller reagieren müssen.

Grenzüberschreitende Lebenspartnerschaften

Unter den Befragten befinden sich zwei niederländische Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, die eine Lebenspartnerschaft mit einer Person im Nachbarland haben. Dabei gab es für sie infolge der Coronamaßnahmen einige Hemmnisse. Als eine dieser Personen gleich zu Anfang der Coronasituation bei Besuchen seiner Freundin aus dem Nachbarland/Besuchen bei seiner Freundin im Nachbarland mit den Quarantänerichtlinien zu tun bekam, gab es noch keine Ausnahmeregel für grenzüberschreitende Lebenspartnerschaften. Wie er sagte, wurde dies angepasst, nachdem diese Person die beteiligten Instanzen proaktiv über diese „Lücke“ informiert hatte. Der andere Grenzgänger mit einer grenzüberschreitenden Lebenspartnerschaft fand vor allem die Quarantänerichtlinien sehr umständlich, weil diese ständig von einer der Personen (nämlich der Person, die sich gerade im jeweils anderen Land aufhielt) eingehalten werden mussten. Wenn sie die Regeln einhielten, konnten sie somit nie etwas gemeinsam unternehmen.

Bei der Freundin einer der beiden Grenzgänger war sich der deutsche Arbeitgeber nicht gerade begeistert, als sich herausstellte, dass sie sich wegen ihrer Partnerschaft in den Niederlanden aufgehalten hatte. Ihr Chef schickte sie sofort in Quarantäne und meinte, wenn das noch einmal vorkäme, würde ihr Gehalt nicht weiterbezahlt. Schließlich habe sie sich – nach Ansicht ihres Arbeitgebers – ja selbst für eine Partnerschaft mit einem Niederländer entschieden. Der betroffene Grenzgänger und seine Freundin empfanden das als wirklich sehr unangenehm.

Seit dem Ausbruch der Coronasituation war die Politik im Hinblick auf den Grenzverkehr von Anfang an immer darauf ausgerichtet, den erforderlichen Grenzverkehr zu ermöglichen. Das ist größtenteils gelungen. Die betroffenen Zielgruppen, wie z.B. Grenzpendler, waren im Allgemeinen gut über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Grenzverkehrs informiert. Ein Großteil der Befragten konnte Arbeit oder Studium aus der Ferne über eine Online-Verbindung ausführen, wodurch die Intensität des Grenzverkehrs stark abnahm.



4. Spezifische Maßnahmen

In dem vorliegenden Kapitel erörtern wir mehrere relevante Coronamaßnahmen, die während der Coronasituation eine wichtige Rolle spielten und im Grenzverkehr zu Problemen führten. Abschnitt 4.1 beschreibt die Erfahrungen im Hinblick auf die Testpflicht. In Abschnitt 4.2 stehen die Erfahrungen mit der Maskenpolitik im Mittelpunkt. Abschließend befasst sich Abschnitt 4.3 mit der Nutzung von Corona-Apps.

4.1 Testen

Hintergrund

Am 4. April 2021 wurden die Niederlande vom Robert Koch-Institut als Hochinzidenzgebiet ausgewiesen. Damit trat zum 6. April 2021 auf der Grundlage der Bundesverordnung die Regel in Kraft, dass man beim Übertritt der deutsch-niederländischen Grenze verpflichtend einen negativen Testnachweis vorlegen können musste. Gleichzeitig war kein „kleiner Grenzverkehr“ mit einem Aufenthalt von bis zu 24 Stunden mehr möglich. Ein Test durfte höchstens 48 Stunden vor der Einreise stattgefunden haben. Zeitgleich mit der Einführung der bundesweiten Regel führte das Bundesland Nordrhein-Westfalen eine Erleichterung für Grenzpendler sowie für den Besuch von nächsten Familienangehörigen ein. Für sie durfte der Test bis höchstens 72 Stunden vor der Einreise stattgefunden haben, sodass faktisch zwei Tests pro Woche ausreichten.

Erfahrungen

Bei der Einführung der Testpflicht bildete besonders der Kostenaspekt ein großes Diskussionsthema. Niederländische Grenzpendler empfanden es als diskriminierend, dass deutsche Einwohnerinnen und Einwohner sich kostenlos testen lassen konnten, Niederländerinnen und Niederländer dagegen zunächst einmal nicht. Darauf wurden auch von verschiedenen beteiligten niederländischen Instanzen hingewiesen. In der Folge wurde dann geregelt, dass niederländische Grenzpendler sich ab dem 16. April 2021 ebenfalls kostenlos in Deutschland testen lassen konnten. Das war jedoch nicht überall und nicht eindeutig geregelt. Schlussendlich hat die niederländische Regierung in vielen Gemeinden im niederländischen Grenzgebiet Testeinrichtungen geschaffen, sodass Grenzpendler sich ab dem 6. Mai 2021 auch in den Niederlanden kostenlos testen lassen konnten.

Zwei der Betriebe, mit denen gesprochen wurde, mussten viele ihrer niederländischen Arbeitnehmer testen lassen und haben dies auf eigene Kosten ausführen lassen. Nach ihren eigenen Angaben war das für sie mit einem erheblichen Kostenaufwand verbunden. Bei einem Betrieb ging es um alle zwanzig Mitarbeiter, die täglich in Deutschland arbeiten, bei dem anderen um ungefähr sechs Grenzpendler von insgesamt vierzig Beschäftigten. Einer der beiden Betriebe meinte, man sei doch recht erstaunt, dass soweit sie wussten (im Prinzip) keine Regelung für diese Mehrkosten getroffen worden war. Trotzdem konnten niederländische Arbeitgeber, unter bestimmten Bedingungen, von Anfang an die Möglichkeit der damals bereits bestehenden Arbeitgeber-Tests in Anspruch nehmen. Beide Betriebe zeigen aber Verständnis für die Einführung der Maßnahme, akzeptieren die Kosten und hoffen vor allem, dass die Situation nicht mehr allzu lange andauern wird. Trotzdem hatte die Testpflicht eine erhebliche Auswirkung auf ihre Wahrnehmung der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit. Für kurze Zeit wurde die Grenze wieder zu einer großen Schranke.



Auch die Kreishandwerkerschaft hat über ihre Mitglieder die beschriebenen Probleme mit niederländischen Grenzpendlern mitverfolgt. Niederländische Arbeitnehmer forderten ihren Arbeitgeber zur Kostenübernahme auf, wodurch die Kosten für manche Arbeitgeber jedoch zu hoch wurden. Eine weitere Verschlimmerung des Problems konnte verhindert werden, weil danach ziemlich schnell eine Lösung gefunden wurde.

Die befragten niederländischen Betriebe mit deutschen Beschäftigten wurden von der Situation im Umfeld der deutschen Testpflicht nicht sehr stark in Mitleidenschaft gezogen.

Die meisten Grenzpendler empfanden die Testpflicht sowieso nicht als wirklich belastend. Auch sie nannten vor allem den Kostenaspekt als größtes Problem. Wie ein deutscher Grenzpendler meinte, fühlte er sich vor allem solidarisch mit den niederländischen Grenzarbeitern, die die Tests selbst bezahlen müssen, weil sie als Grenzarbeiter öfter zwischen zwei Stühle geraten. Nach einiger Zeit hatten sich viele deutsche Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets an die Routine gewöhnt. Einige ließen sich wöchentlich zweimal testen, weil dazu die Möglichkeit geboten wurde, auch wenn es dazu für sie gar keinen direkten Anlass gab. Die meisten Befragten fanden, dass das System gut geregelt war.

Vereinzelt empfand es ein Grenzpendler als vom Zeitaufwand her belastend, sich zweimal wöchentlich testen lassen zu müssen. Hinzu kommt, dass die Teststandorte, besonders in den ersten Tagen nach der Einführung der Testpflicht, überlastet waren, was lange Wartezeiten zur Folge hatte. Dadurch fühlte sich ein Grenzpendler dazu gezwungen, in den ersten Tagen illegal über die Grenze zu fahren, weil er nicht die Zeit hatte, so lange zu warten. Ein anderer Grenzpendler, der regelmäßig für längere Aufenthalte nach Deutschland fahren musste, sagte, ihm hätte das Testen vor allem im Hinblick auf Häufigkeit und Zeitplanung Schwierigkeiten bereitet. Er musste sich immer genau vorher überlegen, wie lange er sich in Deutschland aufhalten wollte.

Schnelltests

Vor der Einführung der Testpflicht in Deutschland bestand laut Angaben der GrenzInfoPunkte auch schon Undeutlichkeit über die Möglichkeit für kostenlose Schnelltests in Deutschland, da diese in den Niederlanden nicht verfügbar waren. Undeutlich war, für welche Zielgruppe diese verfügbar waren - nur für deutsche Einwohner oder auch für in Deutschland Arbeitende? In den niederländischen Medien wurde geschrieben, Niederländerinnen und Niederländer würden dafür auch in Frage kommen. Gleichzeitig weigerten sich aber in Deutschland die Apotheken, die Tests an nicht in Deutschland wohnhafte Personen abzugeben, so die GrenzInfoPunkte. Schlussendlich entschied das deutsche Gesundheitsministerium, dass in Deutschland versicherte Grenzpendler diese Tests ebenfalls in Anspruch nehmen durften.



4.2 Masken

Hintergrund

Ab dem 27. April 2020 galt in ganz Deutschland eine Maskenpflicht an den meisten öffentlichen Orten, wie z.B. in Geschäften oder in den öffentlichen Verkehrsmitteln.²⁸ Ab Anfang des neuen Schuljahrs (4. August 2020) galt auch eine Maskenpflicht für sämtliche Schülerinnen und Schüler in Nordrhein-Westfalen²⁹. In den Niederlanden wurde die Maskenpflicht erst zum 1. Dezember 2020 eingeführt³⁰, nachdem schon ab dem 2. Oktober eine dringende Empfehlung für das Tragen von Masken abgegeben worden war³¹.

In den öffentlichen Verkehrsmitteln herrschte aber schon ab dem 1. Juni 2020 Maskenpflicht³². Ab dem 25. Januar 2021 wurden in ganz Deutschland (also auch in Nordrhein-Westfalen) die Anforderungen verschärft und mussten verpflichtend medizinische Masken getragen werden. Nicht medizinische Masken waren somit nicht mehr zulässig, sondern nur chirurgische Masken oder Masken der Typen FFP2 oder (K)N95³³.

Erfahrungen

Besonders durch den großen zeitlichen Abstand zwischen der Einführung der Maskenpflicht in beiden Ländern war dies einer der auffallendsten Unterschiede in den Coronamaßnahmen zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. Bei manchen wirkte es befremdlich bzw. verstärkte es das „Grenzgefühl“, dass die Regelungen zwischen beiden Ländern so lange so unterschiedlich waren.

Für manche Deutsche war die Möglichkeit, dass man in den Niederlanden ohne Maske einkaufen durfte, ein Grund, zum Einkaufen über die Grenze zu fahren, wie ein Supermarkt im niederländischen Grenzgebiet merkte. Manche deutsche Kunden sagten ausdrücklich, dass sie froh waren, einmal ohne Maske einzukaufen. Unternehmerinnen und Unternehmer in Deutschland merkten, dass die Niederländerinnen und Niederländer (lange Zeit) noch nicht daran gewöhnt waren, eine Maske zu tragen. Besonders in der Anfangszeit (Sommer 2020) führte dies manchmal zu problematischen Situationen, weil nicht alle Niederländerinnen und Niederländer diese Regel konsequent einhielten. (Auch) im Verhalten hinsichtlich des Tragens von Masken bemerkte man einen Unterschied in der Disziplin/in der Einhaltung der Regeln zwischen den oft pflichtbewussteren Deutschen und den nicht so pflichtbewussten Niederländerinnen und Niederländern.

²⁸ <https://grenzinfo.eu/eur/nl/boodschappen-in-duitsland-vanaf-maandag-27-april-met-mondkapje/>

²⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/invoering-mondkapjesplicht-op-scholen-in-noordrijn-westfalen/>

³⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/11/19/mondkapje-verplicht-vanaf-1-december>

³¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/02/dringend-advies-tot-dragen-van-mondkapjes>

³² Kamerbrief: COVID-19 Update stand van zaken (6 mei 2020) (Parlamentarisches Schreiben - COVID-19 - Update - Stand zum 6. Mai 2020)

³³ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/42079/medische-mondkapjes-vanaf-vandaag-overal-in-duitsland-verplicht>

Gleichzeitig zeigten viele Grenzgänger an beiden Seiten der Grenze eine pragmatische Einstellung und hielten sie sich auch an die deutschen Regeln, auch in den Niederlanden. Nicht alle Deutschen trugen bei einem Besuch in den Niederlanden Masken, als das noch nicht zwingend vorgeschrieben war, aber es gab auch Niederländerinnen und Niederländer, die das in ihrem eigenen Land taten, nachdem sie sich bei ihrem Besuch/ihren Besuchen in Deutschland daran gewöhnt hatten. Dasselbe zeigte sich, als in Deutschland die Anforderungen an Masken verschärft wurden. Daraufhin gingen sowohl Deutsche als auch niederländische Grenzgänger auch in den Niederlanden dazu über, medizinische Masken zu tragen.

Die Verschärfung der Anforderungen in Bezug auf die Maskenpflicht in Deutschland (im Januar 2021) führte eigentlich kaum zu Verwirrungen, Missverständnissen oder Problemen unter niederländischen Grenzgängern. Die meisten von ihnen waren darüber informiert, welche spezifischen Anforderungen galten und wo Masken erhältlich waren. Wo sich mal vereinzelt jemand nicht auskannte, wurde das dann vor Ort verdeutlicht. So geht einerseits aus den Erfahrungen von niederländischen Bewohnerinnen und Bewohnern der Grenzregion hervor, dass sie von Personen vor Ort sofort auf die Vorschriften hingewiesen wurden, als sie noch nicht-medizinische Masken trugen. Andererseits erklärten auch mehrere deutsche Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregion, sie hätten gelegentlich Niederländerinnen und Niederländer auf die neuen Vorschriften hingewiesen.

4.3 Corona-Apps

Hintergrund

Als Ergänzung zum Kontaktpersonennachverfolgung wurde in beiden Ländern eine Corona-Warn-App entwickelt. Eine solche App warnt die Benutzenden, wenn sie in Kontakt mit einer infizierten Person geraten sind. Im Auftrag der deutschen Bundesregierung wurde die **Corona-Warn-App** entwickelt, die am 16. Juni 2020 vorgestellt wurde. Die in den Niederlanden entwickelte App trug den Namen **CoronaMelder**. Diese konnte ab dem 10. Oktober 2020 überall in den Niederlanden benutzt werden. In beiden Ländern war die Benutzung der App völlig freiwillig.

Im September 2020 stellte sich heraus, dass die gleichzeitige Benutzung der Apps aus beiden Ländern, beispielsweise durch Grenzpendler, zu Problemen führen würde. Durch Konflikte zwischen den Systemen der beiden Apps konnten sie nicht gleichzeitig benutzt werden. Infolgedessen mussten die Benutzenden beim Grenzübertritt händisch eine App ausschalten, wenn sie die andere App einschalten wollten.³⁴ Dieses Problem wurde von der Task Force thematisiert³⁵. Das niederländische Ministerium für Gesundheit, Soziales und Sport („*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*“) kündigte daraufhin an, für dieses Problem würde schnell eine Lösung entwickelt werden. Umgesetzt wurde dies dann am 2. Dezember 2020, als angekündigt wurde, dass die beiden Apps von diesem Zeitpunkt an zusammenarbeiten würden, und zwar auch mit verschiedenen anderen europäischen Apps.

³⁴ <https://www.grenspostdusseldorf.nl/corona-apps-leveren-problemen-op-in-grensregio/>.

³⁵ Gespräch mit GIP Aachen-Eurode.

Von diesem Zeitpunkt an erhielten Benutzende der CoronaMelder-App also auch Warnungen, wenn sie längere Zeit nahe mit einer Person in Kontakt gewesen waren, die die Corona-Warn-App benutzte und in Deutschland positiv getestet war³⁶.

Erfahrungen

Nur vereinzelt hatten die befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets die App ihres eigenen Landes heruntergeladen. Niemand von ihnen hatte schon einmal eine Warnung erhalten. Ein Bewohner des Grenzgebiets aus den Niederlanden, der sich regelmäßig in Deutschland aufhalten musste, hatte beide Apps heruntergeladen. Dies hatte er erst nach dem Dezember getan, also zu einem Zeitpunkt, zu dem beide Apps problemlos kompatibel sein sollten. Auch danach hatte er von keiner der beiden Apps eine Warnung erhalten. Die meisten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets haben gar keine App heruntergeladen. Zur Begründung werden verschiedene Argumente angeführt, wie z.B. Zweifel an der Funktionstauglichkeit der Systematik, dies ginge technisch nicht (altes Telefon oder kein Netz), oder weil man die Kontakte mit anderen Menschen sowieso schon stark reduziert hatte. Verschiedene Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets haben die App aus ihrem eigenen Land zwar heruntergeladen, dann aber schon ziemlich bald wieder gelöscht. Auch dafür wurden ganz unterschiedliche Gründe angeführt. Ein deutscher Bewohner des Grenzgebiets hatte die App nur heruntergeladen, um ein Testergebnis erhalten zu können, und die App dann sofort danach wieder gelöscht.

³⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/02/coronamelder-werkt-nu-samen-met-andere-europese-corona-apps>



5. Unterstützungsmaßnahmen

Die Corona-Pandemie hat sehr weitreichende Auswirkungen auf die Wirtschaft. In beiden Ländern wurde von öffentlicher Seite Unterstützungs- und Aufbaupakete eingeführt, die Arbeitgebern, (selbstständigen) Unternehmerinnen und Unternehmern und Arbeitnehmern durch diese schwierige Zeit hindurchhelfen sollten. Dabei ging es um ein breit gefächertes Spektrum an Finanzregelungen und Investitionsmaßnahmen. In diesem Kapitel werden die Unterstützungsmaßnahmen behandelt, die für die Bürgerinnen und Bürger und für die Betriebe in der Grenzregion die größte Relevanz hatten. Somit handelt es sich nicht um eine Betrachtung des kompletten Maßnahmen-Pakets in beiden Ländern. In der Grenzregion wurden mehrere Unterstützungsmaßnahmen zum Anlass für Fragen, besonders auffallend waren dabei aber die Fragestellungen im Umfeld der niederländischen Tozo-Maßnahmen und der deutschen Kurzarbeitergeld-Regelung.

5.1 Tozo-Regelung - Befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer

Hintergrund

Um die Möglichkeit zur Unterstützung von selbstständigen Unternehmern zu schaffen, rief die niederländische Regierung die befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, abgekürzt Tozo) ins Leben. Diese Regelung setzte sich aus zwei Elementen zusammen: einem ergänzenden Zuschuss zum Lebensunterhalt, wenn das Einkommen durch die Coronakrise unter das soziale Mindesteinkommen absinkt, und ein Darlehen für Betriebskapital zur Bewältigung eventueller coronabedingter Liquiditätsprobleme³⁷. Dabei gerieten Personen mit einem selbstständigen Unternehmen in den Niederlanden, die in Deutschland wohnten, größtenteils zwischen zwei Stühle. Um für das erste Element (Einkommensunterstützung) in Frage zu kommen, muss eine Unternehmern/ein Unternehmer nämlich in den Niederlanden wohnen. Selbstständige, die in den Niederlanden geschäftstätig sind, aber in Deutschland wohnen, können aufgrund dieser Wohnsitzanforderung nur Anspruch auf das Darlehen für Betriebskapital geltend machen. Die betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmer kommen dann im Allgemeinen auch nicht für eine Leistung im Rahmen der Sozialhilfe in ihrem Wohnsitzland in Betracht, weil dafür Bedingungen wie eine Prüfung des Partnereinkommens, eine Vermögensprüfung, zu hohe eigene Einkünfte oder das (Nicht-)Besitzen eines langfristigen Aufenthaltstitels (länger als 5 Jahre) gelten³⁸.

Die GrenzInfoPunkte weisen darauf hin, dass diese Probleme sich schon gleich bei der Einführung der Tozo-Regelung zu Anfang der Coronakrise sehr deutlich abzeichneten. Unter den betroffenen „Opfern“ entstand erheblicher Widerstand gegen die Bedingung, dass die Niederlande Wohnsitzland sein müssten, da sie ja auch ihre Steuern und Sozialabgaben in den Niederlanden zahlten.³⁹

³⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-financiele-regelingen/overzicht-financiele-regelingen/tozo>

³⁸ Rijksoverheid (27 Mai 2021) Kamerbrief reactie op moties ondersteuning grensondernemers - Niederländischer Staat (27. Mai 2021) - Parlamentarisches Schreiben - Reaktion auf Anträge zur Unterstützung von Grenzunternehmern.

³⁹ <https://grenzinfo.eu/nl/misschien-toch-tozo-ondersteuning-voor-zelfstandigen-over-de-grens/>

Daran anschließend wurde das Problem von mehreren Instanzen aufgegriffen, u.a. von den Grenzgemeinden und der Europäischen Kommission. Über die GrenzInfoPunkte wurde auch die niederländische Regierung auf das Problem aufmerksam gemacht. Auch in der Zweiten Kammer des niederländischen Parlaments wurde mehrmals auf die Problematik für diese Gruppe von Grenzünternehmern hingewiesen, unter anderem durch den Antrag von Palland u.a. (24. September 2020) und den Antrag von Van Dijk und Palland (2. Februar 2021); in diesen Anträgen wurde das Kabinett dazu aufgefordert, die Situation im Auge zu behalten, sich auch weiterhin für diese Grenzünternehmer anzustrengen und sie in ihrem Lebensunterhalt zu unterstützen⁴⁰. Ende Mai 2021 erklärte der niederländische Minister für Soziales und Arbeit in einem Schreiben an die zweite Kammer, man habe verschiedene Optionen für eine Lösung dieses Problems sondiert. Diese seien jedoch alle mit so vielen und so großen Risiken behaftet, dass keine Regelung für Grenzünternehmer getroffen worden sei.

Der größte Einwand bestand darin, dass in Anbetracht der europäischen Rechtslage und des Gleichheitsgrundsatzes eine Unterstützung nicht auf Unternehmerinnen und Unternehmer im Grenzgebiet von Belgien und Deutschland beschränkt werden kann. Außerdem darf eine Maßnahme nicht zu einer Ungleichbehandlung von in den Niederlanden wohnhaften Unternehmern führen. Darüber hinaus wird ein Risiko gesehen, dass eine Anpassung der Regelung einen Prozess eines unbeabsichtigten „Exports“ der niederländischen Sozialhilfe-Regelungen in Gang setzen könnte, der sich nicht dann wieder rückgängig machen lässt.

Erfahrungen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde mit einem betroffenen selbstständigen Unternehmer gesprochen. Er hatte schon sofort bei der Beantragung der Tozo-Überbrückungshilfe erkannt, dass er nirgendwo für eine Unterstützung in Frage kam. Daraufhin hat er sofort Kontakt aufgenommen mit vielen verschiedenen Instanzen („Zelfstandigen Bouw“ - Verband der Selbstständigen im Baugewerbe, „FNV Zelfstandigen“ - Selbstständigen-Abteilung der Gewerkschaft FNV, „ZZP Nederland“ - Verband der selbstständigen Unternehmerinnen und Unternehmer in den Niederlanden, mit Bürgermeistern in Limburg, Gelderland und Belgien, mit GrenzInfoPunkten, Euregiobüros, seiner eigenen Gemeinde, mit der Universität Maastricht sowie Politikern, darunter dem Europarlamentarier Jeroen Lenaers) sowie mit anderen Menschen in derselben Lage, und im Laufe von sechs Monaten ein Dossier aufgebaut. Im Dezember 2020 kam er dann zu dem Schluss, dass nicht mit einer Lösung zu rechnen war.

Beim Ausbruch der Coronakrise war erklärt worden, die niederländische Regierung würde nichts unversucht lassen, die Betriebe und Unternehmerinnen und Unternehmer in den Niederlanden über die Krise zu retten. Das hatte diesem Unternehmer das Vertrauen vermittelt, es würde schlussendlich eine Lösung gefunden werden, als dieses spezifische Problem zutage trat. Nur hat sich dies nicht bewahrheitet. Der Unternehmer kann zwar Verständnis dafür aufbringen, dass das Problem überhaupt entstanden ist (durch eine Lücke zwischen den Systemen der öffentlichen Verwaltung beider Länder), aber was er dann nicht verstehen kann, ist, dass danach nie eine Lösung geboten wurde. Darum fühlt sich dieser Unternehmer vor allem seinem Schicksal überlassen.

⁴⁰ Rijksoverheid (27 Mai 2021) Kamerbrief reactie op moties ondersteuning grensondernemers - Niederländischer Staat (27. Mai 2021) - Parlamentarisches Schreiben - Reaktion auf Anträge zur Unterstützung von Grenzünternehmern.



Am meisten enttäuscht war der Unternehmer von Verwaltungsvertretern und politischen Parteien, die überhaupt nicht reagiert haben. Wirklich bemüht haben sich nur der Europarlamentarier und die Mitarbeitenden der Universität Maastricht. Auch die GrenzInfoPunkte konnten nichts für ihn tun. Der Unternehmer hielt es auch für sinnlos, den Prozess an deutscher Seite weiterzuverfolgen. Dort nimmt man ihn nicht ernst, weil er in den Niederlanden steuerpflichtig ist. *„Ich bezahle alles in den Niederlanden – Steuern, Versicherungen, habe ein Betriebsgebäude, bin bei der niederländischen Handelskammer angemeldet. In Deutschland bezahle ich überhaupt nichts. Darum fühlt es sich für mich so ungerecht an, dass ich in den Niederlanden keinen Anspruch auf Unterstützung habe.“*

Auch bei den GrenzInfoPunkten ist die Tozo-Problematik häufig zur Sprache gekommen. Zu einem bestimmten Zeitpunkt wurden die GrenzInfoPunkte mit Fragen über dieses Thema überhäuft. Außerdem merkten sie, dass dieses Problem einschneidende Folgen hatte. Menschen riefen weinend an, weil sie kein Einkommen mehr hatten. Die GrenzInfoPunkte konnten selbst auch wenig für die Unternehmerinnen und Unternehmer bedeuten, weil es keine Lösung für das Problem gibt. Sie haben das Problem und die Schwachstellen landesweit thematisiert und sich für eine Lösung eingesetzt, das war aber auch alles, was sie tun konnten. Schließlich mussten sie die Situation so hinnehmen. Die Mitarbeitenden der GrenzInfoPunkte haben das als sehr unangenehm empfunden.

5.2 Kurzarbeitergeld

Hintergrund

An der deutschen Seite gab es vor allem Probleme mit der Regelung in Bezug auf das Kurzarbeitergeld. In Deutschland ansässige Betriebe, die von einem Arbeitsausfall (ausgefallene Arbeitsstunden) betroffen sind, kommen für eine Unterstützung durch die Auszahlung von Kurzarbeitergeld in Frage. In Anbetracht der Coronasituation hat die deutsche Regierung die Bedingungen für die Beantragung von Kurzarbeitergeld (KuG) gelockert. Ein Arbeitgeber kann Kurzarbeitergeld beantragen, wenn (vorübergehend) mindestens zehn Prozent der Beschäftigten einen Arbeitsentgeltsausfall von mindestens zehn Prozent haben⁴¹.

Das Problem in Bezug auf diese Unterstützungsmaßnahme trat auf bei niederländischen Betrieben, die deutsche Arbeitnehmer beschäftigen, die in ihrem Wohnsitzland sozialversichert sind. Weil diese Arbeitgeber ihren Sitz nicht in Deutschland haben, kommen ihre Arbeitnehmer in Deutschland nicht für Kurzarbeitergeld in Frage. Gleichzeitig kommt der Arbeitgeber aber auch nicht für die niederländische Unterstützung (NOW – „*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid*“ – Notmaßnahme zur Überbrückung für die Beschäftigungslage) in Frage, weil die Arbeitnehmer in Deutschland versichert sind. Niederländische Grenzpendler, die in Deutschland sozialversichert sind und nicht bei ihrem deutschen Arbeitgeber arbeiten können, haben dagegen einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld⁴². Dieses Problem hängt folglich weniger mit dem Kurzarbeitergeld an und für sich zusammen, sondern mit den unterschiedlichen Ansätzen in beiden Ländern und der fehlenden Kompatibilität zwischen dem deutschen Kurzarbeitergeld und der niederländischen NOW-Regelung.

⁴¹ <https://grenzinfo.eu/nl/tijdelijke-werkloosheid-in-verband-met-corona>

⁴² ITEM (4. Juni 2020) *Functioning of compensation for work costs in cross-border perspective* – Funktionsweise des Arbeitskostenausgleichs in grenzüberschreitender Perspektive.

Erfahrungen

Die Personen, mit denen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gesprochen wurde, waren nicht von dieser Problematik betroffen. Die Unternehmen, die mit dem deutschen Kurzarbeitergeld zu tun hatten, halten es für eine deutliche und gut geregelte Maßnahme. Eine betroffene niederländische Arbeitnehmerin, die während der ersten Coronawelle deutsches Kurzarbeitergeld bezogen hat, erklärte, sie habe sich als Grenzpendlerin etwas unsicher darüber gefühlt, dass sie als ausländische Arbeitnehmerin eine deutsche Unterstützungsmaßnahme in Anspruch nehmen musste. Aber unter anderem durch enge Kontakte mit dem GrenzInfoPunkt fühlte sie sich darüber beruhigt.

5.3 Sonstige Unterstützungsmaßnahmen

NOW-Regelung (Befristete Notmaßnahme zur Überbrückung für die Beschäftigungslage)

Arbeitgeber in den Niederlanden, die durch die Coronakrise einen Umsatzverlust von mindestens 20 Prozent erlitten haben, können einen Zuschuss zu den Lohnkosten beantragen. Diese Maßnahme wird als NOW-Regelung („*Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor Werkgelegenheid*“ - Befristete Notmaßnahme zur Überbrückung für die Beschäftigungslage) bezeichnet. KMU-Unternehmerinnen und -Unternehmer in den Niederlanden, u.a. in der Gastronomie und Freizeitbranche, können zusätzlich zum Zuschuss zu den Lohnkosten (NOW-Regelung) auch einen Zuschuss zu den Fixkosten („*Tegemoetkoming Vaste Lasten*“ - TVL) erhalten.

Die meisten niederländischen Betriebe, mit denen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gesprochen wurde, haben den Lohnkosten-Zuschuss im Rahmen der NOW-Regelung beantragt oder sich zumindest mit den Möglichkeiten befasst. Zwei stark von der Coronakrise betroffene Unternehmen haben sowohl die NOW-Regelung als auch die TVL-Regelung in Anspruch genommen.

Die meisten betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmer äußerten sich sehr zufrieden über diese Maßnahmen, insbesondere darüber, wie schnell die NOW-Regelung anfänglich umgesetzt wurde. Ein betroffenes Unternehmen nennt als Defizit der NOW-Regelung, dass der Umfang der Unterstützung nur auf den Referenzumsatz im Jahr 2019 basiert. Für dieses Unternehmen erwies sich dies als sehr ungünstig, weil es 2019 ein halbes Jahr wegen einer Umbaumaßnahme geschlossen war. Für die erste NOW-Regelung, NOW1, konnte man dafür noch Verständnis aufbringen, weil diese so schnell umgesetzt werden musste. Aber dass auch in der zweiten und der dritten NOW-Regelung (NOW2 und NOW3) keine Lösung für diese Lücke gefunden wurde, hält der betroffene Unternehmer dann für nicht mehr hinnehmbar.

Soforthilfe/Überbrückungshilfe

In Deutschland kamen verschiedene Formen der Soforthilfe zur Anwendung. Zu Anfang der Coronakrise wurde den Betrieben einmalig eine Soforthilfe ausgezahlt. Ab dem Sommer 2020 wurde diese Soforthilferegulierung dann durch die Überbrückungshilfe ersetzt⁴³.

⁴³ <https://grenzinfo.eu/nl/nieuws-over-nood-en-overbruggingshulp-in-duitsland/>



Die einmalige Soforthilfe, die zu Anfang der Krise bereitgestellt wurde, traf bei den betroffenen Unternehmern auf sehr große Akzeptanz. Sie äußerten sich sehr zufrieden darüber, wie schnell und unkompliziert diese Hilfe ausgezahlt wurde. „Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte ging etwas flott“. Gleichzeitig meint ein Unternehmer aber, es sei der deutschen Regierung nicht gelungen, nach der ersten Welle wieder in diesen tatkräftigen Krisenmodus zurückzukehren, in dem alles geregelt werden konnte. Wie er findet, versucht der Staat seit der zweiten Welle, wieder alles über die gewohnten Abläufe zu regeln. Dadurch gehen die Beantragung und Bearbeitung der Unterstützungsmaßnahmen auch wieder mit dem ihm bereits bekannten Verwaltungsaufwand einher. Als Problem der Soforthilfe nennt dieser Unternehmer weiterhin, dass die Betriebe durch die häufigen Veränderungen der Regeln nicht mehr wissen, ob sie noch etwas zurückzahlen müssen, und wieviel. Noch immer ist nicht restlos abgeklärt, welche Konsequenzen dies haben wird. In diesem Sinne wird die Kommunikation bei der Soforthilfe als undeutlich empfunden.

Einer der Unternehmer, die für Soforthilfe in Frage kamen, erklärte, der Antrag habe für ihn, als deutscher Unternehmer niederländischer Herkunft, als derartig komplizierter Verwaltungsprozess erwiesen, dass man zunächst darauf verzichtet haben. Da es für dieses Unternehmen aber auch kein gangbarer Weg ist, noch einmal ein Jahr lang auf die finanzielle Unterstützung zu verzichten, lässt man den Antrag jetzt von einem externen Partner regeln. Für die Unternehmerinnen und Unternehmer selbst sind die Formulare (durch den amtlichen Sprachgebrauch) so kompliziert, dass sie dazu nicht selbst in der Lage sind. Auch ein anderes deutsches Unternehmen, das die Überbrückungshilfe in Anspruch genommen hat, hielt die Anträge für ziemlich kompliziert, die Hilfe war jedoch effektiv für die Fortsetzung des Unternehmens.



6. Kommunikation und Verständnis der Coronamaßnahmen

Dieses Kapitel beschreibt die Erfahrungen, die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmerinnen und Unternehmer mit der Kommunikation über die Regeln und Maßnahmen in beiden Ländern sowie der dieser zugrunde liegenden Abstimmung gesammelt haben. In Absatz 6.1 wird zuerst kurz darauf eingegangen, in welcher Weise die öffentlichen Instanzen in beiden Ländern kommuniziert haben und wie man das erfahren hat. Absatz 6.2 erläutert dann die von den GrenzInfoPunkten bereitgestellten Informationen. Anschließend befasst sich Absatz 6.3 mit der allgemeinen Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Die letzten Absätze enthalten allgemeine Überlegungen über das Verständnis der Coronaregeln (6.4) und die Auswirkungen der Coronasituation auf die Grenzregion (6.5)

6.1 Allgemeine Kommunikationsangebote

Hintergrund

Das niederländische nationale Kernteam für die Krisenkommunikation („*Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie*“) nennt die wichtigsten Informationskanäle in der Öffentlichkeitskommunikation über das Coronavirus in den **Niederlanden**⁴⁴. Zuerst sind das die regelmäßigen, vorher angekündigten Pressekonferenzen des niederländischen Ministerpräsidenten Rutte und des niederländischen Ministers für Gesundheit, Soziales und Sport De Jonge im Fernsehen. In der Online-Umgebung kann man die Regeln und Hintergründe nachlesen auf der Website des niederländischen Staates rijksoverheid.nl/coronavirus, wobei auch eine Website in englischer Sprache verfügbar ist. Das von dem niederländischen VWS-Ministerium („*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*“, Ministerium für öffentliche Gesundheit, Soziales und Sport) entwickelte Corona-Dashboard (coronadashboard.rijksoverheid.nl) zeigt die aktuellen Zahlen über die Entwicklung des Coronavirus in den Niederlanden. Diese Informationen werden vom niederländischen RIVM-Institut („*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*“, staatliches Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt), von den GGD-Gesundheitsämtern („*Gemeentelijke Geneeskundige Dienst*“, kommunales Gesundheitsamt) und den Krankenhäusern angeliefert. Dieses Dashboard ging am 5. Juni 2020 in der ersten Test-Version online und wurde dann schrittweise erweitert⁴⁵. Darüber hinaus informieren die Ministerien und der niederländische Staat über ihre Social-Media-Kanäle (Facebook, Instagram, Twitter und LinkedIn), während auch ein allgemeines Informationstelefon unter der Nummer 0800-1351 verfügbar ist. Es sind Übersetzungen der Kommunikationsäußerungen in die englische, spanische, polnische, türkische und arabische Sprache, in Papiamentu sowie in die niederländische Gebärdensprache verfügbar. Die internationalen Reiseempfehlungen (also auch für Deutschland) werden bereitgestellt über die Website des niederländischen Außenministeriums („*Ministerie van Buitenlandse Zaken*“) (www.nederlandwereldwijd.nl).

⁴⁴ *Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie* (25 Juni 2020) *Handreiking communicatieaanpak Coronavirus* - Niederländisches nationale Kernteam für die Krisenkommunikation (25. Juni 2020), Leitfaden für den Kommunikationsansatz zum Coronavirus

⁴⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/05/proefversie-coronadashboard-gereed>



In Deutschland informiert das Robert Koch-Institut (RKI) täglich über die COVID 19-Lage. Die aktuellen Zahlen werden (schon seit Anfang der Coronakrise) auf dem RKI-Dashboard veröffentlicht, nach Bundesländern und Landkreisen gegliedert. Auf der Bundesebene erfolgt die Information über das Coronavirus über die Website der Bundesregierung (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus). Für Nordrhein-Westfalen gibt es das Online-Informationsportal der Landesregierung www.land.nrw/corona⁴⁶. Seit dem 2. Juli 2020 ist online auch ein Corona-Dashboard der Landesregierung Nordrhein-Westfalen verfügbar (<https://www.giscloud.nrw.de/corona-dashboard.html>). Reisehinweise werden auf der Website des Auswärtigen Amtes eingestellt.

Allgemeine Verwendung der Informationsquellen

Die meisten Befragten benutzten als allgemeine Informationsangebote (unter anderem) ihre allgemeinen Nachrichtenquellen, um sich über die in beiden Ländern geltenden Regeln zu informieren. Dabei ging es um Nachrichtenmeldungen über Fernsehen, Zeitungen, Internet und soziale Medien, meistens aus dem eigenen Land. Intensive Grenzpendler, die sich im Nachbarland besser auskennen als Nicht-Grenzpendler, informierten sich öfter auch über Medien aus dem Nachbarland. Niederländische Befragte aus der Provinz Limburg nannten regelmäßig spezifisch die regionale Zeitung und den regionalen Fernsehsender. Wie aus den Interviews hervorging, waren die niederländischen Befragten stärker auf die offiziellen Pressekonferenzen als Informationsquelle orientiert als die deutschen Befragten.

Sobald der Informationsbedarf spezifischer war, wurde meistens das Internet als Informationsquelle hinzugezogen. Oft war das der Fall bei Grenzgängern, die sich über die Regeln im Nachbarland informieren wollten, weil man sich damit noch nicht so gut auskannte. Zur Orientierung benutzte man dabei im Prinzip oft eine Suchmaschine. Letztendlich konnten dann die Bürgerinnen und Bürger aus beiden Ländern im Allgemeinen die relevanten öffentlichen Websites in beiden Ländern finden. Im Hinblick auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen waren das die Corona-Websites der Bundesregierung und des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Website des Robert Koch-Instituts. Für die Niederlande waren das die Websites des niederländischen Staates und des niederländischen RIVM-Instituts („*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*“ – staatliches Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt). Für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets waren dies wichtige Quellen, mit denen sie die Richtigkeit der Regeln überprüfen konnten, besonders wenn sie bemerkt hatten, dass in den Nachrichtenmedien widersprüchliche Meldungen erschienen. Von deutschen Befragten wurden öfter die verschiedenen verfügbaren Dashboards genannt. Niederländische Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, die nicht regelmäßig nach Deutschland reisen, benutzten für Reisen nach Deutschland die App/Website des niederländischen Außenministeriums („*Ministerie van Buitenlandse Zaken*“).

Eine andere häufig genannte Informationsquelle war für viele Grenzgänger das eigene Netzwerk. Grenzpendler informierten sich dann oft spezifisch bei Kolleginnen und Kollegen, die aus dem Land selbst stammen. Oft haben Betriebe eine Person angewiesen, die für die Regelungslage, spezifisch im Hinblick auf die Grenze, zuständig ist. Dazu verfolgen diese Personen die Nachrichtenmeldungen und stellen erforderlichenfalls auch selbst weitere Nachforschungen an.

⁴⁶ <https://duitslandinstituut.nl/artikel/36312/corona-in-duitsland-veelgestelde-vragen#Deelstaatbeleid>

Seit dem 1. März 2021 schicken die Anbieter von deutschen Mobilfunknetzen im Namen der Bundesregierung an alle Ausländer, die mit dem deutschen Netz in Verbindung kommen, SMS-Meldungen mit einem Link zu den Test- und Quarantäneregeln⁴⁷. Dabei handelt es sich um eine Mitteilung in deutscher und englischer Sprache.

Mehrere befragte niederländische Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, die eine solche SMS-Meldung erhielten, hielten dies für ein nützliches Kommunikationsmedium. Sie fanden, dass dieses Medium eigentlich auch vom niederländischen Staat benutzt werden könnte.

Am 8. April 2021 stellte „Grenspost Düsseldorf“, die Vertretung von mehreren niederländischen Provinzen in Nordrhein-Westfalen, ein Covid-19-Dashboard für das niederländisch-deutsche Grenzgebiet zur Verfügung (www.grenspostdusseldorf.nl/coronadashboard). Dieses Dashboard zeigt die Infektionszahlen in den niederländischen Grenzgemeinden sowie den Landkreisen an der deutschen Seite der Grenze und bietet außerdem einen Überblick über die Gesamtinfektionszahlen in beiden Ländern. Das Dashboard zeigt unter anderem für beide Länder auf einheitliche Weise die 7-Tage-Inzidenz (Zahl der Infektionen pro 100.000 Einwohner für die letzten sieben Tage). Für dieses Dashboard werden Daten des niederländischen RIVM-Instituts („Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu“, staatliches Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt), des deutschen Robert Koch-Instituts (RKI) und der John Hopkins University benutzt⁴⁸.

So gut wie keiner der Befragten hatte dieses Corona-Dashboard für das Grenzgebiet als Informationsquelle verwendet. Nur ein deutscher Bewohner des Grenzgebiets, dem die „Grenspost Düsseldorf“-Website beiläufig bekannt ist, erklärte, er hätte dieses Dashboard hinzugezogen. Dabei handelt es sich um einen Bürger, der in seinem Reiseverhalten die Infektionsstufe besonders berücksichtigt.

Erfahrungen

Die Bürgerinnen und Bürger aus den beiden Ländern hielten die Websites im jeweils anderen Land für intuitiv weniger logisch. Ein deutscher Bewohner des Grenzgebiets erklärte, die deutschen Websites hätten übersichtliche Dropdown-Menüs, während die niederländischen Websites zu viele Titel mit Informationen hätten. Die niederländischen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets waren dagegen gerade der Ansicht, die niederländischen öffentlichen Websites seien viel übersichtlicher gegliedert seien und hätten übersichtlichere Infographics.

Für die oberflächliche Information bildete die Sprache bei fast niemandem der befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets (aus beiden Ländern) ein Hindernis. Viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets erklärten, die Sprache des Nachbarlandes ausreichend zu beherrschen, besonders wenn sie häufiger über die Grenze fuhren. Benötigte man aber spezifische Informationen, konnte die Sprache dagegen sehr wohl erschwerend wirken. Ein häufig genanntes Hindernis bildete diesbezüglich die Sprache der deutschen Verordnungen. Für viele Bürgerinnen und Bürger erwies es sich als schwierig, alles richtig zu verstehen, weil der Text der Verordnungen relativ kompliziert ist.

⁴⁷ https://grenzinfo.eu/nl/iphone-2618717_1920/

⁴⁸ <https://www.grenspostdusseldorf.nl/covid-19-dashboard-voor-nederlands-duitse-grensregio-nu-live/>



Der amtliche Sprachgebrauch der Verordnungen erwies sich als für viele Bürgerinnen und Bürger zu kompliziert, was natürlich ganz besonders für Personen mit einer anderen Muttersprache gilt. Für Deutsche, die Informationen über die niederländische Lage suchten, spielte dies eine weniger wichtige Rolle.

Schlussendlich empfanden die Befragten vor allem eine möglichst einfache Kommunikation als hilfreich. Ein Überangebot an Informationen wirkte oft nur erschwerend. Wenn man weiß, wo man suchen muss, ist das unproblematisch, aber für Außenstehende erwies sich ein zu großes Informationsangebot oft als lästig. Als Beispiel nannte eine niederländische Grenzgängerin die Website der deutschen Bundesregierung, die sie für zu weitschweifig hielt.

6.2 Bereitstellung von Informationen durch die GrenzInfoPunkte

Hintergrund

Normalerweise liegt gerade eine wichtige Aufgabe der GrenzInfoPunkte in der Bereitstellung von Informationen für Grenzgänger. Die Grenze zwischen den Niederlanden und dem Bundesland Nordrhein-Westfalen verläuft durch vier Euregios, jede mit einem eigenen GrenzInfoPunkt. In Nord-Süd-Richtung sind das die EUREGIO, die Euregio Rhein-Waal, Euregio Rhein-Maas-Nord und Euregio Maas-Rhein. Die GrenzInfoPunkte stellen (normalerweise) den Grenzgängern Informationen über Themen wie das Arbeiten, Unternehmen, Studieren und Wohnen im jeweiligen Nachbarland bereit. Ihre Dienstleistung ist auf die Bereitstellung eines unabhängigen, leicht zugänglichen Informationsangebots und die Beratung über Themen wie Steuern, Sozialversicherungen und Arbeitsvermittlung ausgelegt.

Neue Rolle

Wie die im Rahmen dieser Untersuchung befragten GrenzInfoPunkte erklärten, haben die Euregios schon bald nach dem Ausbruch der Coronapandemie eine führende Rolle in der Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen im Hinblick auf grenzüberschreitende Corona-Probleme übernommen. Als Vorreiter trat dabei die Euregio Maas-Rhein auf, unter anderem, weil dort auch noch die belgische Grenze betroffen ist. Die Euregios standen vor der Aufgabe, schnell eine Struktur für eine kongruente Aufklärung und Information der Bürgerinnen und Bürger zu finden. Im Namen der Euregios haben die GrenzInfoPunkte diese Aufgabe übernommen.

Aus den mit den GrenzInfoPunkten geführten Gesprächen wurde deutlich, dass ihre Rolle sich seit dem Ausbruch der Coronapandemie in verschiedener Hinsicht tiefgreifend geändert hat. Erstens geschah dies in der Weise der Bereitstellung des Dienstleistungsangebots. Weil keine persönlichen Kontakte mehr möglich waren, entfiel das reguläre Dienstleistungsangebot mit persönlichen Gesprächen mit festen Sprechzeiten vor Ort. Daraufhin mussten die GrenzInfoPunkte ihr Dienstleistungsangebot auf die Bereitstellung von Informationen über ein Fernverbindung, beispielsweise über Videoanrufe, umstellen. Bis heute gibt es aufgrund der Corona-Richtlinien nach wie vor nur stark eingeschränkte Möglichkeiten für eine persönliche Dienstleistung. Damit ist es für die GrenzInfoPunkte während der gesamten Coronasituation eine Herausforderung geblieben, alle Zielgruppen auch weiterhin adäquat bedienen zu können. Zweitens hat sich die Thematik der Dienstleistungen der GrenzInfoPunkte plötzlich geändert, weil die Coronamaßnahmen als neues und priorisiertes Thema dazukamen.



Zu einem Großteil bezogen sich die Fragen auf die Coronamaßnahmen selbst, aber als die Coronasituation dann immer länger andauerte, kamen auch die regulären Fragestellungen (Sozialversicherungen, Steuern usw.) wieder zur Sprache, nun jedoch oft unter Berücksichtigung der Folgen der Coronasituation.

Drittens veränderte sich der Umfang der Informationsersuchen. Beim Ausbruch der Pandemie wurden die GrenzInfoPunkte plötzlich mit einer enormen Flut von Fragen überschüttet. Dadurch musste die Dienstleistung fast ausschließlich auf die Beratung konzentriert werden. Im weiteren Verlauf der Pandemie nahmen die Fragen zwar etwas ab, aber die Zahl der Beratungsfragen blieb auf einem hohen Stand. Verursacht wurde das wohl nicht zuletzt dadurch, dass der Informationsbedarf durch das Fehlen der regulären Dienstleistungsangebote (z.B. Sprechtag) nicht gedeckt werden konnte.

Andere Zielgruppen

Weiterhin stellen die GrenzInfoPunkte fest, dass infolge der Coronasituation auch andere, neue Zielgruppe an sie herantraten. Wo die regulären Angebote insbesondere auf die „intensiveren“ Grenzgänger ausgerichtet waren, kamen jetzt auch Fragen von Einwohnern dazu, die sich wegen einer Familien-, Pflege-, Schulsituation usw. über die Möglichkeiten für einen Grenzübertritt informieren wollten. Zu einem Teil handelte es sich dabei um kürzere, weniger komplexe Fragen. Andererseits entstanden durch die Coronasituation gerade auch komplexe Fragestellungen mit weitreichenden Folgen, wie im Fall der Problematik in Bezug auf die Tozo-Überbrückungshilfe („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer). Parallel dazu fiel es den GrenzInfoPunkten auch auf, dass die (potenziellen) Grenzgänger ihnen ihre Fragen zu einem früheren Zeitpunkt vorlegten. Durch die Coronasituation dachte man mehr über die Grenze nach. Beispielsweise merkten sie, dass Fragen über Umzüge gestellt wurden. Wo man bisher nicht so intensiv darüber nachgedacht hatte, welche Auswirkungen ein grenzüberschreitender Umzug hat, wurden darüber jetzt Fragen gestellt. Schließlich fiel es den GrenzInfoPunkten auf, dass sich jetzt auch die Stakeholder/Instanzen durch die Coronasituation leichter an die GrenzInfoPunkte wenden. Auch Unternehmen wendete sich mit ihren Fragen an den GrenzInfoPunkt. In solchen Fällen ging es besonders um die Auswirkungen von Corona für grenzüberschreitende Aufträge. Bei den GrenzInfoPunkten gingen aber (immer noch) relativ wenig Fragen in Bezug auf Arbeitgeber ein.

Bereitstellung von Informationen über die Coronalage

Die Flut an coronabezogenen Fragen bedeutet, dass die GrenzInfoPunkte sich inhaltlich ganz neu orientieren mussten. Während sie sich normalerweise hervorragend mit der Materie auskennen, über die sie informieren, mussten die GrenzInfoPunkte sich jetzt mit einem völlig neuen Thema auseinandersetzen. Für die Bereitstellungen von Informationen über die Coronaregeln konnten die GrenzInfoPunkte die entsprechenden regulären Informationsquellen nutzen.

Größtenteils mussten die GrenzInfoPunkte diese Informationen in Eigeninitiative suchen, auch wenn ihnen im Verlauf der Coronasituation dabei etwas mehr Mitwirkung geboten wurde. Durch die coronabedingten Fragestellungen haben die GrenzInfoPunkte gemerkt, dass sie, vorwiegend in Eigeninitiative, mehr direkte Zugänge zu den für die Corona-Regelungen verantwortlichen Instanzen aufgebaut haben. Beispielsweise sind die verschiedenen Ministerien allmählich leichter zugänglich geworden.



Außerdem wurde eng mit dem Institute für Transnational and Euregional Cross Border Cooperation and Mobility (ITEM) zusammengearbeitet, beispielsweise im Rahmen des Interreg-Projekts PANDEMERIC. Die komplexeren Fragestellungen, die den GrenzInfoPunkten vorgelegt wurden, wurden an die Task Force weitergeleitet.

Seit ihrer Einrichtung hat die Task Force wöchentlich (digital) konferiert, um die Entwicklung der Pandemie in ihrem jeweiligen Land, die damit möglicherweise verbundenen Folgen für die Grenzregion und den Handlungsbedarf für grenzüberschreitende Maßnahmen zu besprechen. Anschließend an die wöchentliche Task Force-Besprechung findet eine Besprechung mit den Vertretern der Euregios statt, in der die aktuellen Informationen untereinander ausgetauscht werden. Die Task Force informiert dabei über die jeweils letzten Beschlüsse und Informationen, während die Euregios sich umgekehrt mit der Task Force über aktuelle Informationen und Beachtungspunkte aus den Grenzregionen austauschen. Danach leiten die Euregios die Informationen, die sie aus der Task Force erhalten haben, an die Außenwelt weiter, insbesondere über Veröffentlichung auf der Website. Gleichzeitig sorgen die Euregios, unter anderem über ein internes Forum, dafür, dass alle Mitarbeitenden mit den jeweils topaktuellen Informationen versorgt werden.

Website

Seitdem diese neue Linie der Bereitstellung von Informationen aufgebaut wurde, haben die Websites der Euregios und der gemeinsamen GrenzInfoPunkte eine immer wichtigere Rolle erhalten, wie die GrenzInfoPunkte erklären. Grundsätzlich versuchen sie, alle neuen relevanten Informationen online einzustellen. Schon recht schnell nach Ausbruch der Coronapandemie wurde von den GrenzInfoPunkten gemeinsam ein Arbeitsausschuss/Redaktionsteam gebildet, um die übergreifende Website (www.grenzinfo.eu) mit den jeweils topaktuellen Informationen über Corona zu versorgen. Dieser Arbeitsausschuss tritt wöchentlich zu einem festen Zeitpunkt (digital) zusammen. Alle wichtigen Informationen, die bei den GrenzInfoPunkten eingehen, werden in verständlicher Sprache auf der Website veröffentlicht. Außerdem bietet die Website Links zu den wichtigsten Websites in Deutschland (insbesondere für Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen), in den Niederlanden und Belgien. Alle Informationen auf der Website sind in drei Sprachen (Deutsch, Niederländisch und Französisch) verfügbar. Die GrenzInfoPunkte haben festgestellt, dass die Website seitdem viel öfter als früher aufgesucht wird, besonders dann, wenn es neue Corona-Nachrichten gibt. Beispielsweise wurde die Website in den letzten vier Tagen nach Ostern 2021 (Einführung der Testpflicht in Deutschland) sechzigtausendmal aufgesucht. Außerdem konnten die GrenzInfoPunkte darauf hinweisen, dass immer mehr andere Websites (wie die niederländischen Ministerien und die niederländische Handelskammer) auf die übergreifende Website www.grenzinfo.eu weiterverweisen. Als einen der Gründe für diesen Erfolg führen die GrenzInfoPunkte selbst die Verfügbarkeit von Informationen in drei Sprachen und in vereinfachter Form an. Selbst sind sie zufrieden darüber, wie schnell die Bereitstellung von Corona-Informationen auf der Website aufgebaut werden konnte und wie die Website funktioniert.



Webtool

Ausgehend von der Euregio Maas-Rhein wurde, in Zusammenarbeit mit EGTS, EMRIC und ITEM, ein Webtool entwickelt („Crossing Borders“-Tool 2.0). Dieses Tool wurde im November 2020 vorgestellt. Das Tool bietet Grenzgängern auf der Basis von Wohnsitzland, Zielland, Aufenthaltsdauer und Besuchsgrund zunächst eine grundlegende Beratung und dann weiterhin zusätzliche Informationen und einen Überblick über häufig gestellte Fragen (FAQ). Dieses Webtool wurde so entwickelt, dass es in andere Websites integriert werden kann. Das ist u.a. auf der Website der GrenzInfoPunkte geschehen. Nach Angaben der GrenzInfoPunkte findet dieses Tool großen Anklang, auch bei Instanzen wie z.B. den Ministerien. Nur wurde es im Frühjahr 2021, als die gesamte Regelungslage sich ständig weiter komplizierte, problematisch, sämtliche Informationen in das Tool aufzunehmen.

Ergebnisse

Wenn sie allgemeine Informationen über Corona suchten, hat unter den befragten Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmern praktisch niemand (bewusst) die GrenzInfoPunkte oder deren weitere Informationskanäle, wie die Website und das Tool, aufgesucht. Aber wenn es um spezifische Fragestellungen ging, z.B. in Bezug auf die Unterstützungsmaßnahmen, haben mehrere Befragte dann doch Kontakt mit dem GrenzInfoPunkt aufgenommen. In einem Fall (Kurzarbeitergeld) erwies sich das als nützlich, im anderen (Tozo-Überbrückungshilfe) nicht. Bei Grenzpendlern und Betrieben mit vielen grenzüberschreitenden Aktivitäten waren die GrenzInfoPunkte auch schon ausgehend von der regulären Situation bekannt. Einer der Grenzpendler erklärte, er hätte sich von der Euregio gerade in dieser Zeit eine verstärkte Kommunikation als Interessenvertreter und Förderer der Grenzarbeit gewünscht.

Funktionieren der Bereitstellung von Informationen

Nach Angaben der GrenzInfoPunkte verlaufen die Abstimmung und Kommunikation zwischen den Ländern untereinander relativ gut, nicht zuletzt dank des Informationsaustauschs über die Task Force. Dadurch sind die GrenzInfoPunkte auch oft rechtzeitig über bevorstehende Ereignisse informiert. Die Abstimmung mit der Task Force hat zu positiven Ergebnissen geführt. Beispielsweise wurde die Task Force von den GrenzInfoPunkten auf die Problematik in Bezug auf die Tozo-Überbrückungshilfe und die Auswirkungen der Arbeit im Home-Office hingewiesen.

Generell stellen die GrenzInfoPunkte fest, dass der Informationsaustausch über die Regeln vor allem auf Ad-hoc-Basis stattgefunden hat. Im Laufe der Coronasituation trat da zwar eine allmähliche Verbesserung auf, aber bis zum Zeitpunkt der Durchführung der Befragungen (Ende März 2021) hatte dies nach Dafürhalten der GrenzInfoPunkte noch nicht das dafür wünschenswerte Niveau erreicht. Zu dem genannten Zeitpunkt gab es (noch) keinen (adäquaten) strukturellen Informationsaustausch.

Im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen wurden die GrenzInfoPunkte mit dem Problem konfrontiert, dass ihnen selbst gar nicht immer die benötigten Informationen zur Verfügung standen, damit sie diese bereitstellen konnten. An und für sich empfanden sie es als positiv, dass andere für die Bereitstellung von Informationen zuständige Instanzen an die GrenzInfoPunkte weiterverwiesen, aber manchmal entstanden dadurch auch Probleme, weil sie selbst gar nicht immer über die richtigen Informationen verfügen konnten. Dann mussten die GrenzInfoPunkte sich erst mit den relevanten Instanzen in Verbindung setzen, um diese Informationen zu erhalten.



Dieses Problem trat auch bei der Rückkopplung von komplexen Fragestellungen an die Task Force auf. Bei solchen Fragestellungen konnte oft eine Reaktionszeit von bis zu zwei Wochen erreicht werden. Die GrenzInfoPunkte merkten, dass das den Kunden meistens zu lange dauerte.

6.3 Wahrnehmung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden

Wie die Coronakrise gezeigt ist, ist bei den Behörden in beiden Ländern der Wille zur Zusammenarbeit ganz klar vorhanden. So hat sich die Task Force als gut funktionierende Plattform für den Informationsaustausch gezeigt. Hinsichtlich der strukturellen Zusammenarbeit zwischen den Behörden beider Länder besteht nach Ansicht der GrenzInfoPunkte jedoch noch ein Verbesserungsbedarf. Obwohl verschiedene Punkte realisiert wurden, hat es sich als schwierig erwiesen, kurzfristig gemeinsam Lösungsrichtungen zu finden. Es dauert ziemlich lange, bis eine Änderung durchgeführt werden kann oder bis endgültig festgestellt wird, dass keine Lösung möglich ist. Ein entscheidendes Element, gerade in der Coronasituation, bildet die Entscheidungsfrist.

Damit die Zusammenarbeit besser funktioniert, müssen Entscheidungen schneller getroffen werden können. Nach Dafürhalten der GrenzInfoPunkte hat die Coronasituation gezeigt, dass eine vorgegebene Struktur für die Zusammenarbeit und Ausführung geschaffen werden muss. Diesen Rahmen muss von den Behörden beider Länder gemeinsam aufgebaut werden, damit sie gerüstet sind, falls in Zukunft noch einmal eine derartige Krise eintritt. Nach Meinung der GrenzInfoPunkte müsste es sehr gut möglich sein, Fragen besser aufeinander abzustimmen, und könnte man sich auch stärker darum bemühen, gemeinsam eine Lösung zu finden.

Nach Ansicht vieler Befragten fehlte eine übergreifende Herangehensweise. Gesehen aus der Perspektive der europäischen Zusammenarbeit hielten es viele Befragte für befremdlich, dass beide Länder (und übrigens auch andere Länder) in einem solchen Umfang ihre eigenen Regeln anwendeten. Da hätte man besser zwischen beiden Ländern aufeinander abgestimmte Regeln und eine einheitlichere Politik erwartet.

Die Kreishandwerkerschaft hat es dagegen so erlebt, dass Deutsche und Niederländerinnen und Niederländer schnell einen Dialog miteinander anknüpften, um bestimmte Probleme wegen Unterschiede in der Coronapolitik auszuräumen. Als Beispiel wird dabei die Regel für die Arbeit im Home-Office genannt. Dieses Ergebnis bestärkt sie in dem Gedanken, dass die Harmonisierung der deutschen und der niederländischen Wirtschaft weiter intensiviert werden kann.

Wie ein deutscher Grenzunternehmer feststellt, gibt es auf der niedrigeren Ebene in der Grenzregion enge Kontakte zwischen beiden Ländern, wird gut zusammengearbeitet und findet man pragmatische Lösungen. Aber unter anderem durch komplexe bürokratische Prozesse fehlt seiner Ansicht nach eine adäquate Unterstützung seitens der übergeordneten Behörden.

Zu starke nationale Ausrichtung

Die GrenzInfoPunkte kommen zu der Feststellung, dass die heutige Politik in beiden Ländern noch zu stark national ausgerichtet ist. Die Befragten finden, dass die Regeln grundsätzlich noch zu oft nur aus der nationalen Perspektive ausgestaltet werden. Dadurch fehlt der Blick für die Auswirkungen auf die Grenzregion. Oft reagieren die Entscheidungsträger erst dann auf Signale aus der Grenzregion, nachdem eine Maßnahme bereits eingeführt wurde. Auch wenn ein Problem von den GrenzInfoPunkten zur Sprache gebracht wird, haben sie den Eindruck, dass die jeweilige Instanz nur auf nationaler Ebene nach einer Lösung sucht.



Eine Abstimmung mit der vergleichbaren Instanz im Nachbarland findet dann gar nicht statt. Dabei fällt auf, dass die Entscheidungsträger in beiden Ländern nicht daran gewohnt sind, in solchen spezifischen Themen miteinander zusammenzuarbeiten, weil sie das im normalen Tagesgeschäft auch nie zu tun brauchten. Diese Erscheinung war an und für sich bereits bekannt, aber durch die häufigen Änderungen der Regelungslage während der Coronasituation werden solche Abstimmungsfehler zwischen den beiden Ländern jetzt noch schneller sichtbar. Im Laufe der Coronasituation ist deutlich geworden, dass die Durchführung einer Grenzwirkungsprüfung eine Lösung sein kann, damit sichergestellt ist, dass eventuelle Grenzwirkungen berücksichtigt werden. Früher wurde bei der Ausformulierung bestimmter Regelungen eine spezifische Prüfung im Hinblick auf die möglichen Konsequenzen für die Grenzregion durchgeführt.

Ein befragter Grenzpendler erkennt, dass die beiden Länder sich gerade in der Krisenzeit wieder nach innen wenden. Wo normalerweise viel über grenzüberschreitende Zusammenarbeit gesprochen wird und viele positive Initiativen entwickelt werden, blieb es im letzten Jahr ausgesprochen still, während es für die Grenzpendler gerade jetzt sehr wichtig ist, sich adäquat vertreten zu fühlen.

6.4 Verständnis der Regeln

Allgemeines Verständnis der Regeln

Auf die Frage nach ihrem eigenen Verständnis der Coronamaßnahmen im Allgemeinen antworten die Befragten vorwiegend, dass sie die Regeln verstehen. Von Dritten wurde jedoch viel weniger positiv darüber geurteilt, wie gut andere Personen die Regeln verstehen. Die GrenzInfoPunkte haben festgestellt, dass die Maßnahmen für viele Menschen nicht deutlich waren. Einerseits zu Anfang der Coronakrise nicht, als eigentlich alle von der Situation überfallen wurden. Andererseits auch nicht, als die Regeln für den Grenzverkehr ab den Wintermonaten, und zwar insbesondere in Nordrhein-Westfalen, immer komplexer wurden. Auch Unternehmerinnen und Unternehmer äußerten sich dahingehend, dass Kunden bei weitem nicht immer über die Regeln informiert waren.

Bei den GrenzInfoPunkten stellte man fest, dass das Verständnis der Regeln je nach Zielgruppe unterschiedlich ist. Die GrenzInfoPunkte sehen zwei Zielgruppen: Einerseits die Grenzgänger, die häufig über die Grenze fahren, wie z.B. Grenzarbeiter, die ein eigenes Netzwerk besitzen. Sie kennen sowohl andere Grenzpendler als auch die betroffenen Instanzen. Sie konnten die benötigten Informationen, entweder über die bekannten Kanäle oder über andere Wege, gut finden. Andererseits gibt es aber auch Menschen, die normalerweise nicht so oft mit der Grenze zu tun haben. Für diese „normalen Bürgerinnen und Bürger“ war viel weniger klar, welche Maßnahmen zu dem jeweiligen Zeitpunkt gerade galten. Für die letztere Gruppe waren die (grenzüberschreitenden) Coronamaßnahmen aber auch weniger relevant. Somit war eine Wechselwirkung dazwischen gegeben, wie gut man die Regeln kannte und wie dringend man diese Kenntnis benötigte/brauchte. Darum erklärten die meisten Bürgerinnen und Bürger, dass sie die Regeln, mit denen sie zu tun hatten, deutlich fanden. Viele Bürgerinnen und Bürger waren sich aber durchaus dessen bewusst, dass sie viele andere Regeln nicht kannten. Aus den Gesprächen mit Grenzgängern ging hervor, dass es ihnen irgendwann zu lästig wurde, sich selbst ständig zu informieren. Man bekam beiläufig mit, dass die Regeln sich ständig veränderten, wodurch man sich nicht mehr die Mühe machen wollte, sich auf dem Laufenden zu halten.



Empfehlungen und Regeln

Ein als besonders groß empfundener Unterschied in den Maßnahmen war der Unterschied zwischen Empfehlungen und zwingenden Regeln. In Nordrhein-Westfalen waren die Maßnahmen als Regeln in den Verordnungen festgelegt worden. Für die GrenzInfoPunkte, die sowohl selbst Informationen empfangen als auch Informationen bereitstellen müssen, waren die Regeln aufgrund von Verordnungen leichter zu kommunizieren, weil eine Verordnung eine bestimmte Autorität verleiht. Man bemerkte, dass gar nicht so leicht war, Deutschen die in den Niederlanden häufiger angewendete Form der dringenden Empfehlung zu erklären. Dies ging auch aus den mit deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets geführten Gesprächen hervor. Diese hielten Empfehlungen einerseits für weniger wünschenswert, weil sie weniger deutlich sind als Regeln. Andererseits fanden sie Regeln sicherer, weil Maßnahmen, die nur empfohlen wurden, schlechter eingehalten wurden. Das war ihnen vor allem in den Niederlanden häufig aufgefallen. Für die meisten Befragten war den eigenen Angaben zufolge der Unterschied zwischen Regeln und Empfehlungen deutlich. Mehrere Befragte gingen davon aus, die niederländische Empfehlungsregel würde alles betreffen, was „in den eigenen vier Wänden“ geschieht (was eigentlich nicht ganz stimmte). In Deutschland war deutlich, was die Regeln sind, weil auch auf deren Einhaltung kontrolliert und bei Nichteinhaltung Bußgelder verhängt wurden.

Änderungstempo

Ein weiterer Grund dafür, dass die Regeln als komplex empfunden wurden, lag darin, dass sie von verschiedenen politischen Ebenen erlassen wurden. Das spielte besonders auf deutscher Seite eine Rolle, wo manche Regeln unter die Zuständigkeit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und andere unter die Zuständigkeit der Bundesregierung fielen.

Als komplizierender Faktor in Bezug auf die Regelungslage an beiden Seiten der Grenze wurde das Tempo genannt, in dem sich die Regeln veränderten, besonders an der deutschen Seite nach dem Jahreswechsel. Für viele Menschen wirkte dies verwirrend. Durch die ständigen Änderungen waren sich viele Befragte nicht mehr immer im Klaren darüber, was gerade galt oder nicht galt. Die vielen Änderungen machten es auch für Sekundärbeteiligte wie die GrenzInfoPunkte schwierig, ihre Informationsangebote auf dem aktuellen Stand zu halten. In diesem Sinn fand man die niederländische Corona-Politik deutlicher, weil sie nicht so oft geändert wurde.

Anpassungsfrist

Ein anderes Problem in Bezug auf die Coronamaßnahmen in Nordrhein-Westfalen war die Frist zwischen der Ankündigung und dem Inkrafttreten von Änderungen. Für viele Befragte geschah dies völlig unerwartet, wodurch sie nicht vorher auf die damit verbundenen Auswirkungen antizipieren konnten. Das traf z.B. zu, als die Niederlande im Oktober zum Risikogebiet erklärt wurden, und im April 2021 zum Hochrisikogebiet. Besonders im letzteren Fall löste das erhebliche Aufregung aus, weil dabei die Testpflicht eingeführt wurde. Diese Maßnahme trat am Dienstag (6. April) in Kraft und wurde am vorangehenden Sonntag angekündigt. Viele Grenzpendler wussten nicht, womit sie an ihrem nächsten Arbeitstag zu rechnen hatten. In den Niederlanden wurden die Maßnahmen meistens eine Woche vor ihrer Einführung (über offiziöse Kanäle) bekanntgegeben, wodurch sie weniger unerwartet waren. Besonders für Unternehmerinnen und Unternehmer bildet die Unvorhersagbarkeit der Regeln und der damit verbundenen Auswirkungen einen komplizierenden Faktor.



Außerdem war bei Maßnahmen, die in Deutschland bundesweit eingeführt wurden, oft eine gewisse Vorlaufzeit (meistens ein bis zwei Tage) erforderlich, bis die Auswirkungen für die Grenzregion bekannt waren. Die durch diese kurze Überbrückungszeit bedingte Undeutlichkeit verursachte viel Unverständnis und auch viele Unannehmlichkeiten bei den Befragten, wie z.B. den täglichen Grenzpendlern.

6.5 Unterschiede in der Grenzregion

Kulturunterschiede

Viele Grenzpendler merkten, dass es deutliche Kulturunterschiede zwischen beiden Ländern gibt. Dies äußerte sich sowohl bei den harten Faktoren, also den tatsächlich erstellten Regeln, als auch den weichen Faktoren, also dem Umgang mit diesen Regeln. Im Hinblick auf die Regeln hatte es den Anschein, dass die niederländischen Maßnahmen etwas stärker auf die Eigenverantwortung ausgerichtet waren. Hinsichtlich der Einhaltung erkennen viele Grenzgänger, dass die Niederländerinnen und Niederländer sich weniger streng an die Coronaregeln halten als die Deutschen. Einige Befragte meinten, Deutsche wären disziplinierter und es entspräche auch der Kultur der Deutschen, sich bei einer Nichteinhaltung von Regeln eher schuldig zu fühlen. Einigen Befragten war aufgefallen, dass in der niederländischen Gesellschaft im Vergleich zu Deutschland viel mehr über die Maßnahmen der Regierung diskutiert wurde. In Deutschland schien es einen größeren Konsens über die Coronapolitik zu geben.

Außerdem schien in den Niederlanden eine eher optimistische Mentalität zu herrschen, wo die Deutschen pessimistischer waren. Wie ein deutscher Bewohner des Grenzgebiets erklärte, herrschte in Deutschland Erstaunen über den „Mut“ der Niederlande, trotz hoher Infektionszahlen die Gaststätten wieder zu öffnen.

Durch die Maßnahmen und das Abwehren des (nicht erforderlichen) Grenzverkehrs bekam ein Teil der Grenzgänger den Eindruck, an der anderen Seite der Grenze weniger willkommen zu sein, oder fing zumindest solche Reaktionen auf. Das galt auch für Grenzpendler mit einem triftigen Grund für den Grenzübertritt. Mehrere Grenzgänger erklärten, dies sei ein Grund, warum man nicht mehr so gern (mit einem ausländischen Kennzeichen) über die Grenze fuhr. Diese Erscheinung trat in beide Richtungen auf.

Deutsche, die sich in den Niederlanden aufhielten, wurden schief angesehen, weil sie in die Niederlande gekommen waren, während Niederländerinnen und Niederländer nicht nach Deutschland fahren durften. Andersherum sprach ein deutscher Bewohner des Grenzgebiets von „Angstrassismus“ gegenüber den niederländischen Nachbarn, weil von ihnen angeblich eine größere Ansteckungsgefahr ausgehen sollte. Solche Gefühle kamen (mehr oder weniger stark) auch unter einigen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets an beiden Seiten der Grenze vor, mit denen gesprochen wurde.

6.6 Auswirkung auf die Grenzregion

Vor Corona

Die meisten befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in den Niederlanden, hatten die Grenze praktisch nie als Hindernis empfunden. Für viele Menschen in der Region ist der Grenzverkehr eine Selbstverständlichkeit. Ihr Lebensumfeld wurde vor der Coronasituation so gut wie gar nicht von den Landesgrenzen eingeschränkt.



Im Allgemeinen erleben viele Grenzgänger in sozialer und in wirtschaftlicher Hinsicht einen engen Zusammenhang in der Grenzregion. Auch für die befragten Grenzgänger wurde es kaum als Schranke empfunden, an der anderen Seite der Grenze zu arbeiten, sofern alle verwaltungsmäßigen Komplikationen, beispielsweise in Bezug auf Steuern und Sozialversicherungen, gut geregelt worden waren. Ein befragter Grenzarbeiter wies jedoch darauf hin, dass Außenstehende seine Arbeitssituation jenseits der Grenze häufig als komplizierte Angelegenheit sehen. Die befragten Grenzunternehmer sehen ihre Aktivitäten zwiespältiger. Einerseits profitieren sie von den Unterschieden zwischen beiden Ländern, wie z. B. Preisdifferenzen und Lohnkosten. Andererseits sind viele der befragten Grenzunternehmer auch mehr oder weniger stark von den verwaltungsmäßigen Komplikationen der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit betroffen. Trotzdem ist der Gesamteindruck hinsichtlich der Grenzregion überwiegend positiv.

Nach Corona

Durch Corona sowie die dadurch in der Grenzregion ausgelösten Probleme kommen viele Befragte zu dem Schluss, dass die Grenze jetzt mehr zu einem Hindernis geworden ist. Die GrenzInfoPunkte finden diese Entwicklung sehr bedauerlich, weil damit ein Teil ihrer jahrelangen Arbeit zunichte gemacht wird. Auch die Kreishandwerkerschaft hat gemerkt, dass der deutsch-niederländische Wirtschaftsaustausch vom Lockdown beeinträchtigt wurde. Netzwerke müssen künftig wieder aufgebaut oder neu belebt werden.

Auch wenn viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets die negativen Auswirkungen als Hindernis erlebt haben, hat sich ihre längerfristige Haltung nicht geändert. Die meisten Befragten erwarten, dass die Hindernisse in der (näheren) Zukunft wieder abgebaut werden, obwohl sie sich unterschiedlich optimistisch zeigen. Für manche Befragte wird noch einige Zeit ein unangenehmer Nachgeschmack hängen bleiben. Einerseits hängt das damit zusammen, wie stark sie von den Maßnahmen betroffen wurden. Andererseits bleiben insbesondere deutsche Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets vorsichtiger im Hinblick auf die Situation in den Niederlanden, solange die Infektionszahlen dort noch höher bleiben.

Im Allgemeinen erwarten die meisten Befragten, dass sie selbst und ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger wieder zu ihrem alten Verhalten zurückkehren können werden, wenn alles wieder unter Kontrolle ist. Trotzdem äußerten sich manche Befragte besorgt über die längerfristigen Auswirkungen, wie z.B. die Bereitschaft der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, an der anderen Seite der Grenze zu arbeiten. Trotzdem stellt man bei den GrenzInfoPunkten fest, dass sich immer noch (Stand Frühjahr 2021) Interessenten zu den Workshops „Arbeiten in Deutschland“ anmelden. Folglich herrscht kein Gefühl der völligen Entmutigung. Auch in Richtung der Zukunft sieht man Möglichkeiten.

Da die Coronasituation uns vor Augen geführt hat, wie verletzlich wir sind, wird erwartet, dass mehr Initiativen für eine Zusammenarbeit entstehen werden. Ein Unternehmer rechnet nach Corona gerade mit einer Zunahme der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf lokaler Ebene, weil die Coronakrise gezeigt hat, wie krisenanfällig die Weltwirtschaft ist.



7. Schlussfolgerungen

In diesen Schlussfolgerungen möchten wir schrittweise die verschiedenen Untersuchungsfragen beantworten.

7.1 Grenzübertritte in der Praxis

Wie wurde die „Entmutigungspolitik“ an der Grenze wahrgenommen und eingehalten?

Die deutsch-niederländische Grenze ist während der gesamten Coronaperiode offengeblieben. Die Befragten in der Grenzregion halten dies für einen Erfolg. Man weiß die Bemühungen zu schätzen, die ergriffen wurden, um die Grenze offenzuhalten, nicht zuletzt, weil man sah, dass die Grenzen zu anderen Ländern geschlossen wurden. Gleichzeitig wurde der Grenzverkehr an beiden Seiten der Grenze mit verschiedenen Maßnahmen, wie vereinzelt strengeren Grenzkontrollen, verschiedenen Kommunikationsäußerungen sowie der Sperrung bestimmter Straßen und Parkplätze entmutigt. Für manche Befragte haben diese Maßnahmen unmittelbar entmutigend gewirkt. Die Auswirkungen dieser Maßnahmen machten sich auch bei den betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmern bemerkbar, die eine starke Abnahme der Besucherzahlen von der anderen Seite der Grenze feststellen, was sich betriebswirtschaftlich ungünstig auswirkte. Bei der Lockerung der Maßnahmen stellten sie dann aber fest, dass die grenzüberschreitenden Besucherzahlen schon bald wieder die alte Höhe erreichten.

Viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets haben ihre Handlungsweise auf die zu dem jeweiligen Zeitpunkt für den Grenzverkehr geltenden (Un-)Möglichkeiten abgestimmt. Bis zur Einführung der Testpflicht durch Nordrhein-Westfalen im April 2021 ließen sich viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets kaum davon abhalten, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs über die Grenze zu fahren, auch wenn die Richtlinien davon abrieten. Erst nach der Einführung der Verpflichtung zur Vorlage eines negativen Testnachweises bei der Einreise nach Deutschland ließen sich viele niederländischen Grenzgänger davon abhalten, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs nach Nordrhein-Westfalen zu fahren. Damit hat diese Form der Testpflicht auch das nicht erforderliche Grenzverkehr stark eingeschränkt. Die deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets zeigten sich im Allgemeinen etwas vorsichtiger und orientierten sich hinsichtlich ihres Reiseverhaltens, insbesondere nach Einsetzen der zweiten Welle, vor allem an den Infektionszahlen in einem bestimmten Gebiet. Als diese Anfang 2021 auch in den Niederlanden ständig weiter anstiegen, ließen sie sich davon stärker davon abhalten, in die Niederlande zu fahren. Ein wesentlicher Teil der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets hat seit dem Ausbruch der Coronapandemie das Nachbarland kaum oder gar nicht besucht. Sie halten sich streng an die Maßnahmen, einerseits, um die Regeln zu befolgen, andererseits, um zur Eindämmung der Verbreitung des Virus beizutragen.

War die beabsichtigte Unterscheidung zwischen erforderlichen und nicht erforderlichen Grenzübertritten praktisch ausführbar und ausreichend nuanciert?

Für praktisch alle Befragten ist in großen Zügen deutlich, was der Unterschied zwischen erforderlichen und nicht erforderlichen Reisegründen ist, auch wenn das nicht für alle galt. Einige Grenzgänger wussten nicht, dass Einkaufen und Tanken keine erforderlichen Reisegründe sind.



Der Großteil der Befragten war auch gut über die Einschränkungen in Bezug auf den nicht erforderlichen Grenzverkehr informiert. Für manche Sonderfälle war die Unterscheidung zweifelhaft, aber dabei ging es nur um wirklich ganz spezifische Fälle.

Welche Grenzübertritte waren aus der Sicht der jeweiligen Bürgerinnen und Bürger dringend erforderlich?

Obwohl die Unterscheidung deutlich war und man über die geltenden Richtlinien informiert war, haben relativ viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sich bewusst nicht davon abhalten lassen, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs über die Grenze zu fahren. Im Allgemeinen halten sie ihr Verhalten für verantwortbar, weil sie ja die Grundregeln einhalten und das Nachbarland für sie zu ihrem täglichen Lebensumfeld gehört. Schließlich steigt das Infektionsrisiko nicht dadurch an, dass man über eine fiktive Linie wie die Grenze fährt.

Welchen Einfluss hatten die Beschränkungen und Befreiungen von den Beschränkungen auf erforderliche Grenzübertritte?

Für den erforderlichen Grenzverkehr galt in vielen Fällen eine Ausnahme von den Regeln für den Grenzverkehr. In den Grundzügen ging es dabei um Grenzpendler, die durch die jenseits der Grenze arbeiten oder studieren oder die andere triftige Gründe haben, wie Besuch des nicht unter dem gleichen Dach wohnenden Lebenspartners, Elternteile mit geteiltem Sorgerecht, medizinische Behandlungen, Beistand oder Pflege hilfsbedürftiger Personen, Betreuung von Kindern sowie ein erforderlicher Besuch zu einem speziellen Anlass, wie die Beerdigungen/Einäscherungen oder die Teilnahme an Hochzeiten. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sind die Auswirkungen auf das grenzüberschreitende Arbeiten und Studieren sowie grenzüberschreitende Partnerschaften zur Sprache gekommen. Für Grenzarbeiter spielte die jeweilige Arbeitssituation eine maßgebliche Rolle im allgemeinen Grenzübertrittsverhalten. Die meisten Befragten mussten seit dem Ausbruch der Coronapandemie im Home-Office arbeiten. Praktisch alle sind mit der Weise zufrieden, wie mit dieser Situation umgegangen wurde. Im Allgemeinen haben sich die Arbeitgeber in beiden Ländern flexibel gezeigt, auch im Hinblick auf Grenzarbeiter. Grenzarbeiter, die coronabedingt im Home-Office arbeiten mussten, fuhren im Allgemeinen auch nicht mehr zu anderen Aktivitäten in das Nachbarland. Die Personen, die ihre Arbeit jenseits der Grenze fortsetzten, verzichteten jedoch nicht auf die Kombination mit anderen (nicht erforderlichen) Aktivitäten.

Grenzüberschreitend Studierende mussten seit Ausbruch der Coronakrise größtenteils online am Unterricht teilnehmen. Obwohl das einen erheblichen Einfluss darauf hatte, wie sie das Studienjahr erlebt haben, sind sie mit der Weise, in der der Unterricht stattgefunden hat, zufrieden. Speziell für grenzüberschreitend Studierende ergaben sich daraus keine besonderen Nachteile. Durch den Fernunterricht suchten die Studierenden gar nicht oder nur noch selten das Nachbarland zu anderen Besuchszwecken auf.

Befragte mit einer grenzüberschreitenden Lebenspartnerschaft waren sich im Allgemeinen dessen bewusst, dass sie zur Zielgruppe für den erforderlichen Grenzverkehr gehörten. Sie fanden es vor allem lästig, genau dahinterzukommen, welche Regeln und welche Ausnahmen für sie galten. Das war vor allem dann der Fall, wenn Regeln eingeführt und angepasst wurden. Außerdem reagierten die Außenwelt nicht immer positiv auf grenzüberschreitende Partnerschaften während der Coronazeit.



Haben die Bürgerinnen und Bürger die Grenze als zusätzliches Hindernis erlebt? Warum?

Die meisten Befragten haben die Grenze praktisch nie als Hindernis erlebt. Für viele Menschen in der Region ist der Grenzverkehr eine Selbstverständlichkeit, ihr Lebensumfeld wurde vor der Coronasituation so gut wie gar nicht von den Landesgrenzen eingeschränkt. Auch für die befragten Grenzgänger wurde es kaum als Schranke empfunden, an der anderen Seite der Grenze zu arbeiten, sofern alle verwaltungsmäßigen Rahmenbedingungen gut geregelt worden waren. Durch Corona sowie die dadurch in der Grenzregion ausgelösten Probleme kommen viele Befragte zu dem Schluss, dass die Grenze jetzt mehr zu einem Hindernis geworden ist. Einerseits liegt das an den Kulturunterschieden zwischen den beiden Ländern, die durch Corona verstärkt zum Ausdruck kommen. Dies äußerte sich sowohl bei den harten Faktoren, also den tatsächlich erstellten Regeln, als auch den weichen Faktoren, also dem Umgang mit diesen Regeln. Hinsichtlich der Einhaltung sehen viele Grenzgänger, dass die Niederländerinnen und Niederländer sich weniger streng an die Coronaregeln halten als die Deutschen. Darüber hinaus bekam ein Teil der Grenzgänger durch die Maßnahmen den Eindruck, an der anderen Seite der Grenze weniger willkommen zu sein, oder fing zumindest solche Reaktionen auf. Das gilt auch für Grenzpendler mit einem triftigen Grund für den Grenzübertritt. Für einen Teil der Grenzgänger ist das ein Grund dafür, warum sie nicht mehr so gern über die Grenze fahren. Diese Erscheinung trat in beide Richtungen auf.

Auch wenn viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets die negativen Auswirkungen als Hindernis erleben, hat sich ihre längerfristige Haltung nicht geändert. Die meisten Befragten erwarten, dass die Hindernisse in der (näheren) Zukunft wieder abgebaut werden.

Seit dem Ausbruch der Coronasituation war die Politik im Hinblick auf den Grenzverkehr immer darauf ausgerichtet, den erforderlichen Grenzverkehr zu ermöglichen, später ergänzt um die Gestattung des sogenannten kleinen Grenzverkehrs. Das ist größtenteils gelungen. Die betroffenen Zielgruppen, wie z.B. Grenzpendler, waren im Allgemeinen gut über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen des Grenzverkehrs informiert. Ein Großteil der Befragten konnte Arbeit oder Studium aus der Ferne über eine Online-Verbindung ausführen, wodurch die Intensität des Grenzverkehrs stark abnahm.

Ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets hat seit dem Ausbruch der Coronapandemie das Nachbarland kaum oder gar nicht im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs besucht. Sie haben sich ziemlich streng an die Maßnahmen gehalten, um die Regeln zu befolgen und um zur Eindämmung der Verbreitung des Virus beizutragen. Andererseits haben relativ viele Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets ihre Handlungsweise auf die zu dem jeweiligen Zeitpunkt für den Grenzverkehr geltenden praktischen Un-)Möglichkeiten abgestimmt. Für viele Befragte bedeutete dies, dass man sich nicht davon abhalten ließ, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs über die Grenze zu fahren, obwohl die Empfehlungen davon abrieten. Dabei gingen sie von der 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr aus, auch wenn diese Regel für die Niederlande gar nicht galt. Erst nach der Einführung der Verpflichtung zur Vorlage eines negativen Testnachweises bei der Einreise nach Deutschland ließen sich viele niederländischen Grenzgänger davon abhalten, im Rahmen eines nicht erforderlichen Grenzverkehrs nach Nordrhein-Westfalen zu fahren. Damit hat diese Form der Testpflicht auch das nicht erforderliche Grenzverkehr stark eingeschränkt.



7.2 Grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung

War eine grenzüberschreitende Kontaktnachverfolgung möglich? Wie gut funktionierte dies?

Mit Hilfe von Corona-Nachverfolgungsapps wurde zu einem bestimmten Zeitpunkt die (grenzüberschreitende) Nachverfolgung von Kontakten möglich. Bei der Inbetriebnahme der Apps, in Deutschland am 16. Juni 2020 im gesamten Bundesgebiet (Corona-Warn-App) und am 10. Oktober 2020 für die gesamten Niederlande (CoronaMelder), funktionierten beide Apps nur jeweils im eigenen Land. Anfänglich konnte man die beiden Apps nicht gleichzeitig so eingeschaltet lassen, dass sie im Land der jeweiligen Anwesenheit funktionierten. Dazu musste dann erst die App aus dem anderen Land (händisch) ausgeschaltet werden.

Können die Corona-Apps grenzüberschreitend benutzt werden?

Seit dem 2. Dezember 2020 waren die beiden Corona-Apps aus den Niederlanden und aus Deutschland kompatibel und konnten sie grenzüberschreitend benutzt werden, ohne dass dafür beide Apps installiert werden und bei einem Grenzübertritt ein- bzw. ausgeschaltet werden mussten.

Besteht bei den Bürgerinnen und Bürger der Wunsch, die Apps grenzüberschreitend zu nutzen?

Vorwiegend eher nicht. Der größte Teil der befragten Bürgerinnen und Bürger wollen überhaupt keine Corona-App nutzen. Darum haben sie gar nicht erst die App aus dem eigenen Land heruntergeladen, geschweige denn die App aus dem Nachbarland. Dafür werden unterschiedliche Gründe angeführt, wie z.B. Zweifel über das Funktionieren (sowohl aus technischer Sicht als auch der Methode an und für sich), Datenschutz-Erwägungen oder weil man keine Notwendigkeit sieht.

Einige haben die App zwar aus Neugier heruntergeladen, aber kurz danach wieder gelöscht. Ein kleinerer Teil der befragten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets nutzt aber die App ihres eigenen Landes und lässt diese auch beim Grenzübertritt eingeschaltet. Ein Gesprächspartner, ein regelmäßiger Grenzpendler, hatte beide Apps heruntergeladen und auch beide ständig eingeschaltet.

7.3 Unterstützungsmaßnahmen

Welche Probleme werden von Bürgerinnen und Bürgern und den Betrieben angeführt, die grenzüberschreitend gut oder schlecht gelöst wurden? Welche Auswirkungen haben Unterschiede/Defizite/Lücken/Abstimmungsfehler zwischen den verschiedenen finanzpolitischen Instrumenten der Länder/Bundesländer auf die Wahrnehmung der grenzüberschreitenden Wirtschaft?

In der Grenzregion haben viele Unterstützungsmaßnahmen Anlass zu Fragen geboten, besonders auffallend waren dabei aber die Probleme im Umfeld der niederländischen Tozo-Maßnahme und der deutschen Kurzarbeitergeld-Regelung.

Die Lücke in Bezug auf die Auszahlung der Tozo-Überbrückungshilfe war eines der auffälligsten und einschneidendsten Probleme in der Abstimmung der Coronamaßnahmen zwischen den beiden Ländern. Obwohl eine sehr spezifische Zielgruppe betroffen war, hatte das Problem für diese Zielgruppe ausgesprochen schwerwiegende Folgen. Das gilt besonders, weil auch nie eine Lösung gefunden wurde. Die Entscheidungsträger haben zwar nach einer Lösung gesucht, diese kann aber (aus erklärbaren Gründen) nicht geboten werden. Besonders problematisch ist aber, dass die Befragten, sowohl die betroffenen Unternehmerinnen und Unternehmer als auch die GrenzInfoPunkte, die ja für die Bereitstellung der diesbezüglichen Informationen zuständig sind, lange Zeit nicht wussten, woran sie waren.



Der Grundsatz, dass alle von der Coronasituation Betroffenen sich auf Unterstützung verlassen können, konnte für eine spezifische Gruppe von Unternehmerinnen und Unternehmern nicht umgesetzt werden. Unternehmerinnen und Unternehmer im Grenzgebiet sind sich im Allgemeinen der Risiken der grenzüberschreitenden Unternehmenstätigkeit bewusst, aber diese Lücke traf sie unvorbereitet, weil ihr Unternehmen in den Niederlanden eingetragen ist und sie in den Niederlanden Steuern zahlen und sozialversichert sind. Das verstärkt das Unrechtsgefühl.

An der deutschen Seite gab es vor allem Probleme mit der Regelung in Bezug auf das Kurzarbeitergeld. Das trat bei niederländischen Betrieben auf, die deutsche Arbeitnehmer beschäftigen, die in ihrem Wohnsitzland sozialversichert sind. Weil diese Arbeitgeber ihren Sitz nicht in Deutschland haben, kommen ihre Arbeitnehmer in Deutschland nicht für Kurzarbeitergeld in Frage. Gleichzeitig kommt der Arbeitgeber aber auch nicht für die niederländische Unterstützung (NOW - „*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid*“ - Notmaßnahme zur Überbrückung für die Beschäftigungslage) in Frage, weil die Arbeitnehmer in Deutschland versichert sind. Unter den Personen, mit denen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gesprochen wurde, war jedoch niemand von dieser Problematik betroffen.

Grundsätzlich äußern sich die Befragten im Allgemeinen sehr positiv über die Unterstützungsmaßnahmen in beiden Ländern; Soforthilfe und Kurzarbeitergeld in Deutschland sowie die NOW-Regelung („*Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid*“ - Zuschuss zu den Lohnkosten) und die TVL-Regelung („*Tegemoetkoming Vaste Lasten*“ - Zuschuss zu den Fixkosten) in den Niederlanden. Das galt besonders in der ersten Phase, als beide Regierungen im Krisenmodus schnell und unverzüglich Unterstützung geboten haben. Als einziger Kritikpunkt über die erste Phase wird angeführt, dass die Beantragung der Soforthilfe sich für manche Unternehmerinnen und Unternehmer als sehr kompliziert erwies. Was die Fortsetzung der Regelungen betrifft, wurde dann aber in beiden Ländern Kritik laut, und zwar infolge der gestellten verwaltungsmäßigen Bedingungen.

Grenzpendler, die infolge der Coronakrise (viel) mehr im Home-Office arbeiten mussten, überschritten damit die 25 %-Norm für die Arbeitszeit im Wohnsitzland. Dies hatte Folgen für die Ausgangssituation im Hinblick auf Sozialversicherungen und Steuern. Bei Grenzarbeitern führten diese Auswirkungen zu zahlreichen Fragen zu Beginn der Coronasituation. Zur Vermeidung der damit verbundenen Folgen wurde befristet eine Ausnahme von dieser Regel gemacht, wodurch die alte Situation aufrechterhalten wurde. So gut wie alle Befragten, also sowohl Betriebe als auch Grenzpendler, waren sehr zufrieden mit der angepassten Regelung und mit der Weise und der Schnelligkeit, mit der diese zustande gekommen ist. Der Erfolg dieser „Home-Office-Regel“ legt eine Umsetzung in eine strukturelle Form nahe, da es jetzt ganz danach aussieht, dass die Arbeit im Home-Office auch nach der Coronakrise strukturell vorkommen wird.



7.4 Unterschiede zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden

Gab es (faktische oder wahrgenommene) Unterschiede zwischen den Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden, die zu Missverständnissen geführt haben und die in Zukunft möglicherweise besser aufeinander abgestimmt werden müssen?

Hinsichtlich der Reisehinweise hatten beide Länder bis zum April 2021 praktisch gleichzeitig dieselben Empfehlung abgegeben, nämlich, nicht erforderliche Reisen über die Grenze zu vermeiden. Die kurzen Zeiträume, in denen der Status zwischen beiden Ländern unterschiedlich war, haben nicht zu nennenswerten Missverständnissen geführt. In beiden Ländern waren mit den Reisehinweisen Quarantänerichtlinien verknüpft. Während für Einreisende in die Niederlande die dringende Empfehlung galt, sich in häusliche Quarantäne zu begeben, galt für Nordrhein-Westfalen eine Quarantänepflicht. In beiden Fällen galten viele Ausnahmen für bestimmte Zielgruppen und Reisezwecke. Die unterschiedlichen Quarantäneregeln haben nur geringen Einfluss auf das alltägliche Leben der Bewohnerinnen und Bewohner der Grenzregion gehabt. Einerseits lag das daran, dass man sich darüber im Klaren ist, dass eine häusliche Quarantäne schwer zu kontrollieren und zu sanktionieren ist, andererseits daran, dass viele Ausnahmen galten.

Eine dieser Ausnahmen war die 24-Stunden-Regel für den kleinen Grenzverkehr, die ab dem 1. Oktober in die deutschen Einreiseregeln aufgenommen wurde. Das bedeutete, dass Grenzgänger für die Dauer von 24 Stunden ohne Anmelde-, Test- oder Quarantäneverpflichtungen zu nicht erforderlichen Zwecken über die Grenze fahren durften. Die meisten Befragten, an beiden Seiten der Grenze, haben diese Regel häufig in Anspruch genommen. Es war jedoch nicht allen klar, dass es sich dabei um eine deutsche Regel handelte, die im Prinzip keine Befreiung von der niederländischen Quarantäneempfehlung beinhaltet.

Einer der großen Unterschiede zwischen beiden Ländern war die ab dem April in Nordrhein-Westfalen eingeführte Testpflicht. Bei der Einführung dieser Maßnahme entstand ein großes Problem, nämlich dass niederländische Grenzpendler (bzw. Betriebe mit niederländischen Grenzpendlern) in der ersten Phase selbst für die Kosten eines Tests aufkommen mussten, während die Kosten für deutsche Arbeitnehmer erstattet wurden. Abgesehen von der Tatsache, dass dies für Betriebe, die viele niederländische Arbeitnehmer beschäftigen, einen erheblichen Kostenaufwand verursachte, fühlte es sich für die Befragten auch als diskriminierende Maßnahme an. Plötzlich wurde die Grenze (wieder) zu einer großen Schranke. Ein anderes Problem für die Befragten lag darin, dass diese Maßregel äußerst kurzfristig angekündigt und eingeführt wurde, wodurch nicht die Möglichkeit geboten wurde, darauf zu antizipieren. In den Anfangstagen hat das zu viel Undeutlichkeit und Unverständnis geführt. Abgesehen von den Problemen für niederländische Grenzarbeiter (wegen der damit verbundenen Kosten) wird die Testpflicht im Allgemeinen nicht als nachteilige Maßnahme erlebt. Die Wirksamkeit der Maßnahme wird für schwerwiegender gehalten als der Aufwand, der damit verbunden ist, dass man sich häufig testen lassen muss. Die meisten Befragten finden, dass das System gut geregelt ist. Für viele deutsche Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets war dies dann irgendwann auch zur Routine geworden.



Besonders durch den großen zeitlichen Abstand zwischen der Einführung der Maskenpflicht in beiden Ländern war dies einer der spürbarsten Unterschiede in den Coronamaßnahmen zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden. Diese Unterschiede haben einerseits zu Problemen geführt (Niederländerinnen und Niederländer, die sich in Deutschland nicht immer richtig an die Maßnahmen hielten), andererseits aber auch dazu, dass strengere Regeln in einem Land auch ohne entsprechende Verpflichtung im Nachbarland übernommen wurden. Dieses Verhalten erklärte sich durch praktische Erwägungen, gleichzeitig aber auch im Hinblick auf das Infektionsrisiko.

Sowohl die Testpflicht als auch die Maskenpflicht müssten in Zukunft besser aufeinander abgestimmt werden, um Missverständnisse und negative Grenzwirkungen einzudämmen. In beiden Fällen war die Politik in Nordrhein-Westfalen strenger bzw. wurden Maßnahmen früher als in den Niederlanden eingeführt. Darum machten sich die Missverständnisse und negativen Grenzwirkungen in Bezug auf die Testpflicht vor allem in den Niederlanden bemerkbar, in Bezug auf die Maskenpflicht vor allem an der deutschen Seite der Grenze. Nachdem sich die erste Aufregung über die Einführung der Maßnahmen gelegt hatte und die Befragten sich an die Maßnahmen gewöhnt hatten, stellte sich heraus, dass die deutschen Maßnahmen an beiden Seiten der Grenze als weniger problematisch empfunden wurden.

7.5 Kommunikation und Verständnis der Coronamaßnahmen

Waren die Maßnahmen für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmerinnen und Unternehmer/Betriebe in der Grenzregion deutlich? War der Kenntnisstand darüber, was an der anderen Seite der Grenze erlaubt oder nicht erlaubt war, ausreichend?

Wurden die Befragten selbst danach gefragt, ob sie die Coronamaßnahmen kennen und diese deutlich fanden, wurde das im Allgemeinen bejaht. Wurde dann aber weitergefragt, so stellte sich oft heraus, dass man sich mit spezifischen Reiserregeln oder Ausnahmen eigentlich nicht genau auskannte. Insbesondere bei Grenzgängern, die nicht so oft über die Grenze fahren, waren die Regeln nicht immer deutlich, was aber auch daran lag, dass für sie ein Teil der Regeln weniger relevant war. Hier bestand eine Wechselwirkung dazwischen, wie gut man die Regeln kannte und wie dringend man diese Kenntnis benötigte/brauchte. Andererseits waren die Grenzgänger, die häufig über Grenze fahren, wie z.B. Grenzarbeiter, gut dazu in der Lage, die von ihnen benötigten Informationen zu finden.

Ab Oktober 2020 galt in Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme von der Anmelde- und Quarantäneverpflichtung für den „kleinen Grenzverkehr“ bei einer Aufenthaltsdauer von weniger als 24 Stunden. Den meisten Bürgerinnen und Bürgern war diese Regel grundsätzlich bekannt; die meisten wussten aber nicht, dass die Niederlande diese Ausnahme nie gemacht hatten. Somit war es entweder gar nicht bekannt oder verwirrend, dass diese Regel nicht in beide Richtungen galt. Sieht man einmal von der Verwirrung oder Unkenntnis über die Richtung der Maßnahme ab, so hat sich die Ausnahme für den kleinen Grenzverkehr als praktische und deutliche Maßnahme erwiesen, die von den Grenzgängern häufig in Anspruch genommen wurde. Folglich bestand ein klarer Bedarf an einer solchen Maßnahme. Das zeigt die Notwendigkeit, eine derartige Maßnahme in Zukunft grenzüberschreitend in derselben Weise durchzuführen.



Einer der Faktoren, die das Verständnis der Coronamaßnahmen erschwerten, war der Unterschied zwischen Empfehlung und zwingenden Regeln. Im Allgemeinen sind die Regeln in Nordrhein-Westfalen in den Verordnungen festgeschrieben, während die niederländischen Richtlinien öfter als dringende Empfehlung gelten. Als Beispiel dafür lassen sich die Quarantänerichtlinien anführen. Besonders Deutsche wussten nicht genau, wie sie mit diesem Unterschied umgehen sollten. Außerdem hält man Empfehlungen für weniger wünschenswert, weil dadurch die Regeln auch von anderen weniger streng eingehalten werden. Als komplex wurde auch empfunden, dass die Regeln von verschiedenen politischen Ebenen erlassen wurden. Das spielte besonders auf deutscher Seite eine Rolle, wo manche Regeln unter die Zuständigkeit der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen und andere unter die Zuständigkeit der Bundesregierung fielen.

Ein zweiter komplizierender Faktor war die Häufigkeit der Veränderung der Regeln. Das geschah besonders an der deutschen Seite in dem Zeitraum nach dem Jahreswechsel. Für viele Menschen wirkte dies verwirrend. Durch die ständigen Änderungen wussten sie nicht mehr genau, wo gerade welche Regeln galten. Die vielen Änderungen machten es auch für Sekundärbeteiligte wie die GrenzInfoPunkte schwierig, ihre Informationsangebote auf dem aktuellen Stand zu halten. In diesem Sinn fand man die niederländische Corona-Politik deutlicher, weil sie nicht so oft geändert wurde. Da die Grenzgänger oft beiläufig mitbekamen, dass die Regeln sich ständig veränderten, wollte man sich dann irgendwann auch nicht mehr die Mühe machen, sich auf dem Laufenden zu halten.

Schließlich entstand spezifisch im Hinblick auf die Regeln in Nordrhein-Westfalen Undeutlichkeit über die Frist zwischen dem Zeitpunkt der Ankündigung und des Inkrafttretens der Coronamaßnahmen. In manchen Fällen geschah dies ganz plötzlich, wodurch die Befragten nicht mehr auf die damit verbundenen Auswirkungen antizipieren konnten. Besonders für Unternehmerinnen und Unternehmer bildete die Unvorhersagbarkeit der Regeln und der damit verbundenen Auswirkungen einen komplizierenden Faktor. Außerdem war für die Maßnahmen oft eine gewisse Vorlaufzeit (meistens ein bis zwei Tage) erforderlich, bis die Auswirkungen für die Grenzregion bekannt waren. Die durch diese kurze Überbrückungszeit bedingte Undeutlichkeit verursachte viel Unverständnis und auch viele Unannehmlichkeiten bei den Befragten, wie z.B. den täglichen Grenzpendlern.

Wie wurde darüber kommuniziert?

Sowohl von den Behörden in den Niederlanden als auch in Deutschland und Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene öffentliche Informationskanäle für die Kommunikation über das Coronavirus eingesetzt. Die meisten Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets nutzen im Grunde indirekte Nachrichtenquellen, um sich über die Regeln in beiden Ländern auf dem Laufenden zu halten, wie z.B. Fernsehen, Zeitungen, Internet und soziale Medien.

Wenn ein spezifischer Informationsbedarf besteht, beispielsweise über die Regeln im Nachbarland, suchen die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets meistens im Internet. Schlussendlich landen die Bürgerinnen und Bürgern aus beiden Ländern dann im Allgemeinen auf den relevanten öffentlichen Websites in beiden Ländern. Für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sind dies wichtige Quellen, damit sie die Richtigkeit der Regeln kontrollieren können. Andererseits ist für viele Grenzgänger das eigene Netzwerk eine wichtige Informationsquelle. Im Grunde scheinen die deutschen Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets sich stärker an den verfügbaren Dashboards zu orientieren.



Für die oberflächliche Information bildete die Sprache für die Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets praktisch kein Hindernis, Bei einem spezifischeren Informationsbedarf kann die Sprache dagegen sehr wohl erschwerend wirken. Ein häufig genanntes Hindernis bildet diesbezüglich die Sprache der deutschen Verordnungen, wegen des komplizierten Sprachgebrauchs. Für Deutsche, die Informationen über die niederländische Lage suchen, spielt dies eine weniger wichtige Rolle. Das lässt sich möglicherweise dadurch erklären, dass in den Niederlanden (textlich) weniger komplexe Regeln formuliert wurden.

Die GrenzInfoPunkte haben im Namen der Euregios im Grenzgebiet eine führende Rolle in der Bereitstellung von Informationen und Dienstleistungen im Hinblick auf grenzüberschreitende Corona-Probleme übernommen. Durch Corona änderten sich sowohl die Weise und Thematik als auch der Umfang ihres Dienstleistungsangebots. Es kam eine neue Zielgruppe für die GrenzInfoPunkte hinzu, und zwar Grenzgänger, die nicht so oft über die Grenze fuhren und weniger komplexe Fragen stellten. Andererseits informierten die GrenzInfoPunkte gerade auch über die komplexen Fragestellungen, wie im Fall der Problematik im Umfeld der Tozo-Überbrückungshilfe („*Tijdelijke Overbruggingsregeling voor Zelfstandig Ondernemers*“, befristete Überbrückungsregelung für selbstständige Unternehmerinnen und Unternehmer). Weiterhin fanden seit Corona auch Instanzen und Unternehmerinnen und Unternehmer leichter den Weg zu den GrenzInfoPunkten.

Größtenteils mussten die GrenzInfoPunkte die bereitzustellenden Informationen selbst in Eigeninitiative suchen. Dieser Prozess hat vor allem auf Ad-hoc-Basis stattgefunden. Einen adäquaten strukturellen Informationsaustausch gibt es (noch) nicht. Weil die GrenzInfoPunkte selbst nicht über alle benötigten Informationen verfügten, mussten sie sich oft erst mit anderen Instanzen in Verbindung setzen. Gerade bei komplexeren Fragestellungen dauert das seine Zeit. Diese komplexeren Fragestellungen werden mit der „Cross-Border Task Force Corona“ abgestimmt, der Vertreter der verschiedenen Behörden angehören. Diese Abstimmung hat zu mehreren konkreten Ergebnissen geführt.

Seitdem diese Linie der Bereitstellung von Informationen aufgebaut wurde, hat sich die Website der GrenzInfoPunkte zu einem immer wichtigeren Informationskanal entwickelt. Ein wichtiger Ausgangspunkt ist dabei, dass die Informationen dort in drei Sprachen und in leicht verständlicher Sprache veröffentlicht werden. In diese Website ist auch das Webtool der Euregio Maas-Rhein integriert, das automatisch grundlegende Fragen über den Grenzverkehr beantwortet. Seit Corona sind die Besucherzahlen dieser Website gestiegen. Trotzdem wurden die Website und das Webtool von den Befragten kaum oder gar nicht zu Rate gezogen.

Die Betroffenen in der Grenzregion erleben die Coronapolitik in beiden Ländern als vor allem national orientiert, wodurch manchmal der Blick für die Auswirkungen in der Grenzregion fehlt. Sie erleben, dass die Entscheidungsträger in beiden Ländern oft erst dann auf Signale aus der Grenzregion reagieren, nachdem eine Maßnahme bereits eingeführt wurde. Als besonders augenfälliges Beispiel lässt sich die Testpflicht anführen, die so kurzfristig eingeführt wurde, dass die Betroffenen in der Grenzregion sich erst im Nachhinein auf deren Auswirkungen einstellen konnten. Die Befragten meinen, dass zwar eine Zusammenarbeit stattfindet, dass dies aber für die Entscheidungsträger in beiden Ländern bei bestimmten Themen noch keineswegs ein Selbstverständlichkeit ist.



Und gerade durch die häufigen Änderungen der Regelungslage während der Coronasituation werden solche Abstimmungsfehler zwischen den beiden Ländern schneller sichtbar.

Bei der Kommunikation über die Coronamaßnahmen in der Grenzregion steht für die Befragten somit ein breites Spektrum an Informationskanälen zur Verfügung. Viele dieser Quellen haben zwar an und für sich eine Rolle in der Bereitstellung von Informationen, aber der Gesamteindruck ist für die Befragten unübersichtlich. Das gilt besonders, wenn es um Informationen aus dem Nachbarland geht. Darum sind die von den GrenzInfoPunkten geleisteten Anstrengungen zur Bereitstellung kurz gefasster und verständlicher Informationen über beide Länder auf einer Plattform in diesem Sinne ausgesprochen nützlich.

Aus der Tatsache, dass der Informationsaustausch mit den beteiligten Instanzen jedoch vor allem auf Ad-hoc-Basis und mit einer gewissen Vorlaufzeit stattgefunden hat, wird jedoch deutlich, dass für die Zukunft erst die Struktur der Bereitstellung von Informationen verbessert werden muss, bevor sich die Plattformen der GrenzInfoPunkte für die Kunden zur primären Informationsquelle entwickeln können. Besonders im Hinblick auf die Häufigkeit, mit der sich die Regeln ändern können.

Ausgehend von der Praxis können überdies einige spezifische Kommunikationsformen genannt werden, die sich als erfolgreich erwiesen haben. Beispielsweise fanden niederländische Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets die SMS-Nachricht, die sie von der deutschen Regierung erhielten, ein sehr nützliches Kommunikationsmittel. Dieses Kommunikationsmittel könnte auch von der niederländischen Regierung eingesetzt werden. Außerdem könnte man beim Stil der Gestaltung der Online-Informationsangebote vielleicht die Vorlieben der Bürgerinnen und Bürger aus dem Nachbarland berücksichtigen. In beiden Ländern hielt man die Websites im anderen Land für intuitiv weniger logisch.

Wie die Coronakrise gezeigt ist, ist bei den Behörden in beiden Ländern ganz klar der Wille zur Zusammenarbeit vorhanden, besteht aber noch ein Verbesserungsbedarf bei der strukturellen Zusammenarbeit, damit schnellere und besser harmonisierte Entscheidungen getroffen werden können. Obwohl es schon verschiedene Initiativen gibt, die dies aufgreifen, zeigt sich auch in der Wahrnehmung der Bewohnerinnen und Bewohner des Grenzgebiets, dass sie eine übergreifende Herangehensweise mit einer besser aufeinander abgestimmten Regelungslage vermisst haben, besonders auch aus der Perspektive der europäischen Zusammenarbeit.

