

UniGR-CBS Policy Paper Vol. 5

**Résilience de la coopération transfrontalière en Europe –
Recommandations d’action pour les régions frontalières
germano-polonaises et franco-allemandes | Resilienz
grenzüberschreitender Kooperation in Europa –
Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und
deutsch-französische Grenzräume | Rezyliencja
współpracy transgranicznej w Europie – rekomendacje dla
polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza**

Julia Dittel, Elżbieta Opiłowska, Florian Weber & Sylwia Zawadzka

UniGR-CBS 2024
DOI: 10.5281/zenodo.11083278
Version française : p. 7-24
Deutsche Fassung: S. 25-43
Polska wersja: strona 44-61

Julia Dittel
Elżbieta Opiłowska
Florian Weber
Sylwia Zawadzka

DEUTSCH | POLSKO
POLNISCHE | NIEMIECKA
WISSENSCHAFTS | FUNDACJA
STIFTUNG | NA RZECZ NAUKI

REMERCIEMENTS ET SOUTIEN FINANCIER | FÖRDERHINWEIS UND DANKSAGUNG | INFORMACJA O DOFINANSOWANIU I PODZIĘKOWANIA

Le présent Policy Paper est le fruit du projet de recherche « Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Une analyse comparative des espaces frontaliers germano-polonais et franco-allemands » soutenu par des fonds de la Fondation scientifique germano-polonaise (2022-05) de 2022 à 2024. Nous remercions chaleureusement la Fondation pour son soutien, ainsi que toutes les personnes interrogées dans les deux régions frontalières dont l’expertise nous a permis d’approfondir nos connaissances sur la coopération transfrontalière.

Das vorliegende Policy Paper basiert auf dem Forschungsvorhaben „Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – eine vergleichende Analyse deutsch-polnischer und deutsch-französischer Grenzräume“, das 2022 bis 2024 aus Mitteln der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung (2022-05) gefördert wurde. Wir danken der Stiftung herzlich für ihre Unterstützung. Zudem danken wir allen Interviewpartner:innen aus beiden Grenzregionen, deren Expertise uns vertiefte Einblicke in das Feld der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ermöglicht hat.

Niniejszy Policy Paper opiera się na wynikach projektu badawczego „Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – analiza porównawcza polsko-niemieckiego i francuskiego-niemieckiego pogranicza”, który był finansowany przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki w latach 2022–2024 (2022-05). Chcielibyśmy podziękować Fundacji za wsparcie. Ponadto pragniemy również podziękować wszystkim respondentom i respondentkom z obu regionów pogranicza, którzy udzielili nam wywiadów i których doświadczenie zapewniło nam dogłębny wgląd w obszar współpracy transgranicznej.



Resilience in European Cross-Border Relations – Policy Recommendations for Cooperation in German-Polish and Franco-German Border Regions

Abstract – Depending on location, European border regions can look back on several decades of development in their histories of cooperation. For the Franco-German region this stretches back to the post-World War 2 reconciliation between the two countries, for the German-Polish borderlands to the raising of the Iron Curtain and the reunification of Germany in 1990. It is, however, easy to forget how fragile cross-border relations can still be: something the Covid pandemic, with its limping crisis management, brought powerfully home in the months of and after spring 2020. Poor cross-border communications and inadequate foresight as to their effects exacerbated the problems – old as well as new – caused by re-erecting long disused checkpoints and closing borders. In the present time of polycrisis it is more than ever important to review the Covid era and to analyze the nature and timescale of resilience in cross-border cooperation.

In a project based on empirical surveys and funded by the German-Polish Science Foundation, the four authors of the present policy paper outline a number of development perspectives for the Franco-German and German-Polish borderlands. Differentiating among resilience factors according to their capacity for resistance, adaptation, and transformation, practical recommendations are given for the enhancement of crisis management in both regions. The recommendations cover four areas:

- Communication between decision-makers must be improved and widened at all levels – vertical, horizontal, and diagonal – taking account of varying structures and responsibilities in the face of specific borderland challenges. Informal as well as formal communications are of central importance, not only in times of crisis but permanently. Suitable provision should also be made for cross-border residents.
- Of central importance is the growth of responsible cooperation on the basis of familiarity and trust, political will and mutual transparency. Borderland-specific measures can play a major role here, as does the reinforcement of intercultural competence.
- Key players and structures should be familiar to people across all levels of action: this can provide a basis for common cross-border growth. Suitable measures for improving knowledge transfer, disseminating good practice, and developing scenarios for response to future crises include the exchange of personnel and regular practice sessions. Apart from crises, such measures foster relations on an everyday level. All of this presumes the existence of adequate funding for border regions.
- The EU perspective on borderlands as ‘living laboratories of European integration’ requires that their potential for the development of the EU be taken seriously and vitally enacted. The opportunities offered by a Europe of open frontiers should be actively publicized – also as a means to anticipate and counter any feelings of cultural or national resentment.

Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d’action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes

Résumé – Les coopérations transfrontalières en Europe reposent, selon leur situation, sur plusieurs décennies de développement. Pour les régions frontalières franco-allemandes, par exemple, elles remontent à l’après-guerre et à la réconciliation des deux pays, tandis que pour les relations germano-polonaises, elles se sont renforcées à partir de la chute du rideau de fer et de la réunification de l’Allemagne en 1990. On oublie parfois à quel point les relations d’échange transfrontalières peuvent être fragiles aujourd’hui encore. La pandémie de Covid-19 l’a montré de manière très marquante à partir du printemps 2020, avec des contrôles renforcés et des fermetures temporaires des frontières. Insuffisamment coordonnée avec ses voisins et sous-estimant ses effets, la gestion de crise transfrontalière a mis en lumière des défis existants et nouveaux. En ces temps de polycrise, il est essentiel de jeter un regard rétrospectif sur la pandémie et de s’interroger sur l’état de la résilience de la coopération transfrontalière. Dans le présent Policy Paper, les quatre auteurs mettent l’accent sur les perspectives de développement des régions frontalières franco-allemande et germano-polonaise en se basant sur des enquêtes empiriques menées dans le cadre d’un projet de recherche soutenu par la Fondation scientifique germano-polonaise. Sur la base d’une différenciation des facteurs de résilience en fonction de la capacité de résistance, de la capacité d’adaptation et de la capacité de transformation, différentes recommandations

d'action pour faire face aux crises sont formulées pour les deux régions frontalières. Les principales recommandations portent sur quatre domaines :

- La communication entre les décideurs doit être renforcée et développée aux niveaux vertical, horizontal et diagonal afin de tenir compte des compétences divergentes concernant les défis transfrontaliers. Outre la communication formelle, les flux d'informations informels sont également d'une importance capitale, non seulement en temps de crise, mais aussi de manière durable. Les offres pour les habitants des zones frontalières doivent être développées de manière adaptée.
- Il est essentiel de mettre en place une coopération responsable basée sur la connaissance, la confiance, la volonté politique et la transparence mutuelle. Les mesures mises en place en tenant compte des régions frontalières peuvent y contribuer. Il convient également d'accorder une grande attention au renforcement des compétences interculturelles.
- Les acteurs clés doivent être connus à tous les niveaux, de même que les structures d'encadrement décisives. C'est sur cette base que les régions frontalières pourront se développer ensemble. L'échange d'acteurs par-delà les frontières, par exemple, contribue à renforcer le transfert de connaissances et à multiplier les bonnes pratiques, de même que le développement de scénarios d'action pour de futures crises, toujours accompagné d'une expérimentation régulière de procédures en cas de crise potentielle, mais aussi en faveur d'une cohabitation routinière au-delà des crises aiguës. Un soutien financier plus important pour les régions frontalières est également considéré comme nécessaire.
- Selon la Commission européenne, qui considère les régions frontalières comme des laboratoires vivants de l'intégration européenne, il convient de prendre au sérieux leur potentiel pour le développement futur de l'UE et de les dynamiser. Il est nécessaire d'ancrer encore plus activement dans l'opinion publique les opportunités qui résultent de l'ouverture des frontières européennes, afin d'anticiper des ressentiments potentiels.

Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und deutsch-französische Grenzräume

Abstract – Grenzüberschreitende Kooperationen in Europa können je nach Lage auf mehrere Jahrzehnte an Entwicklungsschritten zurückblicken – beispielsweise für die deutsch-französischen Grenzregionen seit der Nachkriegszeit und der deutsch-französischen Aussöhnung, im deutsch-polnischen Verhältnis verstärkt seit dem Fall des Eisernen Vorhangs und der Wiedervereinigung Deutschlands 1990. Mitunter gerät dabei aus dem Blick, wie fragil bis heute grenzüberschreitende Austauschbeziehungen ausfallen können. Die Covid-19-Pandemie hat dies ab dem Frühjahr 2020 in sehr eindrücklicher Weise mit verstärkten Grenzkontrollen und zeitweisen Grenzschließungen vor Augen geführt. Unzureichend mit den Nachbarn abgestimmt und Auswirkungen unterschätzend hat das grenzbezogene Krisenmanagement bestehende und neue Herausforderungen ins Scheinwerferlicht gerückt. In Zeiten der Polykrise wird es vor diesem Hintergrund entscheidend, auf die Pandemie zurückzublicken und danach zu fragen, wie es um die Resilienz grenzüberschreitender Kooperation bestellt ist. Im vorliegenden *Policy Paper* rücken die vier Autor:innen auf Grundlage empirischer Erhebungen im Rahmen eines von der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung (DPWS) geförderten Forschungsvorhabens Entwicklungsperspektiven für die deutsch-französische und die deutsch-polnische Grenzregion in den Fokus. Auf der Grundlage einer Differenzierung von Resilienzfaktoren nach Widerstandsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit werden unterschiedliche Handlungsempfehlungen zur Krisenfestigkeit für beide Grenzregionen abgeleitet. Die zentralen Empfehlungen umfassen vier Bereiche:

- Die Kommunikation zwischen Entscheidungsträger:innen ist zu stärken und auszubauen – und dies auf vertikaler, horizontaler und diagonaler Ebene, was divergierende Zuständigkeiten mit Blick auf grenzregionale Herausforderungen berücksichtigt. Neben formeller Kommunikation sind auch informelle Informationsflüsse von zentraler Bedeutung – und dies nicht nur in Krisenzeiten, sondern dauerhaft. Angebote für grenzüberschreitend lebende Bewohner:innen sind adaptiert auszubauen.
- Dem Aufbau einer verantwortungsvollen Zusammenarbeit auf der Grundlage von Vertrautheit, Vertrauen, politischem Willen und gegenseitiger Transparenz ist zentrale Relevanz beizumessen. Hierzu können u.a. Maßnahmen beitragen, die grenzregionssensibel etabliert werden. Der Stärkung interkultureller Kompetenzen ist ebenfalls hohe Aufmerksamkeit zu widmen.
- Schlüsselakteure müssen über Ebenen hinweg bekannt sein, ebenso die entscheidenden rahmenden Strukturen. Auf dieser Grundlage kann es gelingen, Grenzregionen gemeinsam weiterzuentwickeln. Beiträge leisten ergänzend beispielsweise der Austausch von Akteuren über Grenzen hinweg zur Stärkung des Wissenstransfers und zur Vervielfältigung guter Praktiken, ebenso die Entwicklung von

Handlungsszenarien für künftige Krisenfälle, immer gepaart mit einem regelmäßigen Erproben von Abläufen für den potenziellen Krisenfall, aber auch zugunsten eines routinierten Miteinanders jenseits akuter Krisen. Eine umfangreichere finanzielle Förderung für Grenzregionen wird ebenfalls als erforderlich betrachtet.

- Anschließend an die Europäische Kommission, die Grenzregionen als *living labs of European integration* fasst, sind deren Potenziale für die weitere Entwicklung der EU ernst zu nehmen und mit Leben zu füllen. Chancen, die aus dem Europa offener Grenzen resultieren, gilt es, noch aktiver in der Öffentlichkeit zu verankern, um so auch potenziell aufflammenden Ressentiments vorab etwas entgegenzustellen.

Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza

Abstrakt – Współpraca transgraniczna w Europie, w zależności od regionu, rozwija się od kilku dekad. We francusko-niemieckich regionach pogranicza trwa od okresu powojennego i pojednania francusko-niemieckiego, a w stosunkach polsko-niemieckich w zintensyfikowany sposób rozwijała się dopiero od upadku żelaznej kurtyny i zjednoczenia Niemiec w 1990 roku. Czasami łatwo zapomnieć, jak kruche mogą być relacje transgraniczne. Pandemia Covid-19 pokazała to w dobitny sposób poprzez wprowadzone od wiosny 2020 roku wzmożone kontrole graniczne i tymczasowe zamknięcie granic. Zarządzanie kryzysowe związane z granicami, które było nieodpowiednio skoordynowane z sąsiadami i nie przewidziało skutków decyzji podjętych na poziomie centralnym, uwidoczniło istniejące i nowe wyzwania. W czasach polikryzysu ważne jest zatem, aby spojrzeć wstecz na pandemię i zadać pytanie o to, jak odporna jest współpraca transgraniczna. W niniejszym Policy Paper czwórka autorów i autorek koncentruje się na perspektywach rozwoju francusko-niemieckiego i polsko-niemieckiego pogranicza, bazując na badaniach empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu badawczego finansowanego przez Polsko-Niemiecką Fundację na rzecz Nauki (PNFN). Biorąc pod rozwagę zróżnicowanie czynników rezyliencji w zależności od odporności, zdolności adaptacyjnych i zdolności do transformacji, opracowano zalecenia dotyczące działań w zakresie odporności na kryzys dla obu regionów pogranicza. Rekomendacje obejmują cztery obszary:

- Komunikacja między decydentami powinna zostać wzmocniona i rozszerzona oraz odbywać się na poziomie horyzontalnym, wertykalnym i diagonalnym, uwzględniając różne kompetencje odnośnie do wyzwań w regionach pogranicza. Oprócz formalnej komunikacji kluczowe znaczenie mają także nieformalne przepływy informacji – i to nie tylko w czasach kryzysu, ale w sposób ciągły. Usługi dla obywateli i obywaterek mieszkających po drugiej stronie granicy powinny zostać dostosowane i rozszerzone.
- Kluczowe znaczenie ma rozwój odpowiedzialnej współpracy opartej na znajomości, zaufaniu, woli politycznej i przejrzystości. Przyczynić się do tego mogą działania podejmowane z uwzględnieniem specyfiki regionów pogranicza. Wzmocnienie kompetencji międzykulturowych wymaga również większej uwagi.
- Kluczowi aktorzy muszą być znani na wszystkich poziomach, podobnie jak decydujące struktury instytucjonalne. Na tej podstawie możliwy jest dalszy wspólny rozwój regionów pogranicza. Dodatkową wartość stanowi wymiana pracowników ponad granicami w celu wzmocnienia transferu wiedzy i powielania dobrych praktyk, a także opracowanie scenariuszy działań na wypadek przyszłych kryzysów, zawsze w połączeniu z regularnym testowaniem procedur wdrażanych w okresie kryzysów. Za konieczne uznaje się również szersze wsparcie finansowe dla regionów przygranicznych.
- Wzorem Komisji Europejskiej, która definiuje regiony pogranicza jako żywe laboratoria integracji europejskiej, należy poważnie potraktować ich potencjał do dalszego rozwoju UE i go ożywić. Możliwości wynikające z europejskich otwartych granic muszą być jeszcze aktywniej zakotwiczone w sferze publicznej, aby z wyprzedzeniem przeciwdziałać potencjalnym resentymentom.

SUGGESTED CITATION

Dittel, J., Opiłowska, E., Weber, F. and Zawadzka, S. (2024): Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d'action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes | Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch-polnische und deutsch-französische Grenzräume | Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – Rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza. UniGR-CBS Policy Paper Vol. 5. DOI: 10.5281/zenodo.11083278

ADDRESSES

Julia Dittel, Research assistant, Department of European Social Research, European Studies, Saarland University, Campus, D-66123 Saarbrücken, julia.dittel@uni-saarland.de

Elżbieta Opilowska, Associate Professor, Center for Regional and Borderlands Studies, Institute of Sociology, University of Wrocław, ul. Koszarowa, PL-51-149 Wrocław, elzbieta.opilowska@uwr.edu.pl

Florian Weber, Junior Professor, Department of European Social Research, European Studies, Saarland University, Campus, D-66123 Saarbrücken, florian.weber@uni-saarland.de

Sylwia Zawadzka, PhD student, Faculty of Social Sciences, Institute of European Studies, University of Wrocław, ul. Koszarowa, PL-51-149 Wrocław, sylwia.zawadzka@uwr.edu.pl

BIOGRAPHICAL NOTE

Julia DITTEL studied historical and applied cultural studies at Saarland University. Since 2021 she has worked as a research assistant in the research group 'European Studies with a focus on Western Europe and Border Regions' in the Department of Social-Scientific European Studies at Saarland University. Her research interests lie in the field of cross-border cooperation, resilience, landscape research, and perspectives of local sustainable development.

Elżbieta OPIŁOWSKA studied German philology at the Maria Curie-Skłodowska University in Lublin and European Studies at the University of Leipzig. She is associate professor at the Institute of Sociology, head of the Center for Regional and Borderlands Studies at the University of Wrocław, and associate member of the Center for Interdisciplinary Polish Studies at the European University Viadrina. Her main expertise is in borderlands studies, memory cultures, migration studies, European integration, and German-Polish relations.

Florian WEBER studied geography, business administration, sociology and journalism at the University of Mainz and gained his doctorate at the University of Erlangen-Nuremberg with a thesis comparing German and French area-based policies in light of discourse theory. He completed his post-doctoral degree (Habilitation) at the University of Tübingen in 2018. In April 2019 he was appointed Junior Professor of European Studies at Saarland University, with special reference to Western Europe and border regions.

Sylwia ZAWADZKA studied European diplomacy at the University of Wrocław. Since 2018 she has been a PhD candidate at the Institute of International Studies/Faculty of Social Sciences of the University of Wrocław. In 2023 she defended her PhD thesis entitled "Political Adaptation of Germany in the crises of European Union since 2009" and obtained the PhD degree. Her research interests concern Polish-German relations, political adaptation, the theory of international roles, the role of Germany in the European Union, and the impact of EU cross-border crises on the functioning of states.



Résilience de la coopération transfrontalière en Europe – Recommandations d’action pour les régions frontalières germano-polonaises et franco-allemandes

Julia Dittel, Elżbieta Opiłowska, Florian Weber & Sylwia Zawadzka

1. La coopération transfrontalière dans un contexte de polycrise

« On fait la politique des petits pas et on apporte chaque fois une pierre à l’édifice. Et à la fin, on a construit un mur, pas celui de Berlin, mais un mur qui témoigne de l’imbrication et de l’implication de tout le monde. C’est ce qui fait la solidité du mur. »

C’est par ces mots cités en introduction qu’un maire français a décrit au printemps 2020 sa vision du développement de la coopération dans l’espace frontalier entre le Land allemand de Sarre et le département français de la Moselle. C’est l’idée d’un ancrage et d’un approfondissement progressifs de la coopération dans le temps par une « croissance » commune. Après la césure de la Seconde Guerre mondiale, l’Allemagne et la France n’ont cessé de se rapprocher à travers des initiatives nationales, régionales et locales. Les jumelages de villes, le traité d’amitié franco-allemand de 1963 (traité de l’Élysée), les accords et projets communs ainsi que les structures transfrontalières comme les Eurodistricts en témoignent (cf. Crossey & Weber, 2022 ; 2023 ; Defrance & Pfeil, 2016 ; Filipová, 2015). À l’instar de l’intégration européenne pendant des décennies, la coopération franco-allemande a parfois semblé ne connaître qu’une seule direction pour son développement futur, à côté des défis persistants : l’approfondissement et l’avancement. En 2020, la pandémie de Covid-19 a cependant mis à mal les certitudes, ébranlé le mur symbolique évoqué dans la citation d’introduction et entraîné une rupture inattendue. Avec la propagation du coronavirus, les États nationaux en Europe ont mis de plus en plus sur une action autonome et ont pris des mesures pour renforcer les contrôles aux points de passage des frontières, voire les fermer temporairement (Medeiros et al., 2021 ; Reitel et al., 2020), à l’instar de l’Allemagne qui a introduit des contrôles renforcés aux frontières avec différents voisins, dont la France, le 16 mars 2020 (Brodowski et al., 2023 ; Weber et al., 2021). Trois jours plus tard, certains points de passage frontaliers ont également été temporairement fermés, déstabilisant ainsi le système établi de relations d’échange tant économiques que privées (Dittel, 2023 ; Pigeron-Piroth et al., 2021 ; Weber, 2022). Au niveau local notamment, les décisions prises ont été perçues à diverses reprises comme unilatérales et insuffisamment communiquées. La coopération franco-allemande a été mise à rude épreuve (Dylla, 2021 ; Freitag-Carteron, 2021 ; Wassenberg, 2020). Une « résilience de crise » face aux événements provoquant un véritable choc, n’a pas été attestée, du moins

juste après le début de la propagation du coronavirus en Europe, mais certains enseignements ont été tirés au fil du temps (Dittel et al., 2024).

Si les effets de la crise ont été multiples dans une région frontalière si étroitement imbriquée, avec des flux de marchandises bloqués, des incertitudes pour les navetteurs et des passages de frontières pour des raisons privées temporairement empêchés, et si des solutions stables n'ont pas été immédiatement trouvées pour relever les défis, qu'en a-t-il été de la situation de crise dans les régions frontalières qui ne disposent pas encore de liens institutionnalisés de longue date comparables ? La région frontalière germano-polonaise offre un contraste frappant. Ce n'est qu'après la fin de la guerre froide et le processus d'unification germano-allemand à partir des années 1990 que des relations bilatérales approfondies ont pu se développer, en lien avec l'élargissement de l'UE à l'est en 2004 et l'entrée de la Pologne dans l'espace Schengen en 2007 (Opiłowska & Roose, 2015 ; Opiłowska & Sus, 2015). Il ne fait aucun doute qu'en raison d'évolutions historiques spécifiques et d'autres facteurs dont les effets politiques se font encore sentir aujourd'hui, il convient de se garder d'une simple transposition des expériences franco-allemandes. Parallèlement, des coopérations transfrontalières ont vu le jour au niveau local, ce qui, compte tenu des différentes traditions et formes d'institutionnalisation dans le contexte local et régional, rend les comparaisons pertinentes (Ulrich & Wassenberg, 2021). Dans cette région également, la pandémie de Covid-19 a donné lieu à des mesures nationales, émanant de la Pologne, qui ont même conduit, sur le plan pratique, à une quasi-fermeture temporaire de la frontière à partir de la mi-mars 2020. Cependant, il est rapidement apparu que l'interdiction étendue des flux transfrontaliers n'était plus réalisable dans une Europe aux frontières ouvertes (Cyrus & Ulrich, 2021). Des obstacles, tels que les quarantaines imposées, ont entravé la vie quotidienne transfrontalière et limité les échanges personnels et professionnels (Jańczak, 2020). Les manifestations de solidarité et les actions politiques le long de la frontière germano-polonaise ont mis en évidence, pour différents acteurs, qu'un virus ne s'arrêtait pas aux frontières nationales et qu'il était possible d'obtenir davantage en œuvrant main dans la main (Opiłowska, 2021a ; 2021b). La crise a-t-elle ainsi servi de réveil et d'impulsion pour la coopération transfrontalière et la solidarité européenne (Opiłowska, 2022, p.12 ; cf. Gerhards, 2020) ?

Dans le présent *Policy Paper*, nous mettons l'accent, à l'appui des remarques d'introduction, sur les régions frontalières franco-allemandes et germano-polonaises, avec un focus sur deux régions spécifiques, à la lumière des différentes trajectoires de développement européennes. Ensuite, nous analysons la mesure dans laquelle les réactions à la pandémie de Covid-19 ont été différentes ou comparables, ainsi que les recommandations d'action subséquentes possibles pour la poursuite de la coopération transfrontalière. Le point de départ de cette réflexion est un projet de recherche que nous – les autrices et l'auteur de ce document – avons mené ensemble de 2022 à 2024, avec l'aide de la Fondation scientifique germano-polonaise. La crise sanitaire sert de point de départ pour s'interroger sur la manière dont les régions frontalières ont réagi à cet événement choc, les conséquences régionales et les stratégies d'adaptation qui ont été et sont développées. Le projet s'inscrit dans l'analyse scientifique de la résilience, mais aussi dans les *Border Studies* et la gouvernance transfrontalière multi-niveau. En effet, les bouleversements locaux et régionaux sont ancrés dans le contexte national et européen. L'accent est mis sur le territoire de l'Eurodistrict SaarMoselle, dans la région frontalière de la Sarre et du département de la Moselle, en comparaison avec l'Euroregion Pro Europa Viadrina dans la région frontalière du Brandebourg et de la voïvodie de Lubuskie, afin de confronter, outre les réactions de crise ad hoc, des facteurs spécifiques en faveur d'une future résistance aux crises. Étant donné que les crises sont devenues une nouvelle normalité au XXI^e siècle et que la résilience devient une préoccupation croissante au-delà d'une crise sanitaire, à savoir en temps de « polycrise » (Knodt et al., 2020 ; Ludwigs & Schmahl, 2020), cette approche gagne en pertinence. Les résultats présentés et les recommandations qui en sont déduites reposent sur la combinaison de différentes méthodes, à savoir une analyse de documents à partir de mars 2020 (manifestations de volonté, pétitions, résolutions, etc.) et du contenu d'entretiens d'expertes et experts basés sur un guide avec des acteurs de la coopération transfrontalière dans le cadre de la gouvernance politique multi-niveau, de l'échelle européenne à l'échelle locale.

Après une brève clarification de ce que nous entendons par crise et résilience et une introduction aux deux espaces frontaliers considérés, nous présentons sous forme condensée les principaux résultats de la recherche sur les réactions aux crises (chapitre 2). Nous en déduisons ensuite des recommandations d'action sur la résilience des deux espaces transfrontaliers interdépendants, que nous illustrons par des exemples et résumons dans des encadrés (chapitre 3). Les résultats ne peuvent pas être transposés en l'état à d'autres régions frontalières européennes, mais certains d'entre eux ont un caractère généralisable. Ils s'inscrivent dans les discussions sur les régions frontalières en tant que « laboratoires vivants de l'intégration européenne » (Commission européenne, 2021), auxquelles nous accordons ainsi une attention particulière.

2. Les espaces frontaliers franco-allemands et germano-polonais à la lumière de la pandémie de Covid-19

Pour pouvoir formuler des recommandations d'action concernant la « résistance aux crises » de la coopération transfrontalière, nous avons besoin d'une base. Nous commençons donc par expliquer notre compréhension des notions de crise, de polycrise et de résilience. Ensuite, nous présentons brièvement l'Eurodistrict SaarMoselle et l'Euroregion Pro Europa Viadrina afin de mettre en évidence les lignes de développement des deux espaces frontaliers au cours de la pandémie de Covid-19 selon les catégories de résilience que sont la capacité de résistance, la capacité d'adaptation et la capacité de transformation.

2.1 Polycrise et résilience

L'utilisation de la notion de crise est probablement devenue encore plus inflationniste avec la pandémie de Covid-19 qu'elle ne l'était auparavant. Mais comment définir les contours d'une « crise » (cf. figure 1) ? Le terme vient du grec *krisis* qui désignait des décisions et des changements radicaux. Schäfers (2016, p. 182) reprend cette première définition et comprend la crise comme « l'état de la société ou de domaines centraux de la société (économie, éducation, État social) dans lequel des problèmes épineux d'adaptation, de coordination et, le cas échéant, de changement de structure et de maintien du système doivent être résolus avec des contraintes de temps »¹. Les crises engendrent donc généralement des situations inquiétantes, parfois surprenantes et imprévues, qui menacent la société et lui posent des défis, sous forme de chocs. Il en résulte des temps de décision généralement courts (Knodt et al., 2020, p. 124). Certaines crises se préparent lentement et sont d'abord moins perceptibles, mais gagnent ensuite en virulence, comme la crise climatique. Les certitudes et les habitudes acquises s'érodent indépendamment des temporalités, entraînent des incertitudes et perturbent les systèmes de fonctionnement sociétaux établis. Les crises sont donc « toujours synonymes de bouleversement, de changement et donc d'historicité »² (Flatschart, 2016, p. 81). Dans une perspective de recherche constructiviste, il convient de noter que les « crises » sont des constructions sociales qui sont encadrées par la société, le langage et la narration – nous saisissons et développons ainsi ce que nous considérons comme des évolutions de crise et que nous associons à des risques (Bösch et al., 2020, p. 5 ; Kazmaier & Weber, 2023).



Figure 1 : Compréhension de la crise (source : conception et représentation par Julia Dittel).

¹ „jene[r] Zustand der Gesellschaft bzw. zentraler gesellschaftlicher Bereiche (Wirtschaft, Bildungswesen, Sozialstaat), in dem unter Zeitdruck schwierige Probleme der Anpassung, der Koordination und ggf. der Strukturveränderung und Systemerhaltung zu lösen sind“

² „stets Umbruch, Veränderung und damit Geschichtlichkeit“

Ces dernières années, différentes crises ont attiré notre attention, qu'il s'agisse de la crise bancaire, de la crise de l'euro, de la crise des réfugiés, de la crise climatique ou de la crise énergétique. L'Union européenne a ainsi été confrontée à différents défis (Knodt et al., 2020, p. 119 ; cf. Opiłowska, 2021b), une crise n'étant parfois pas encore terminée lorsqu'une autre pointe à l'horizon. Les termes de *crises multiples* et de *polycrise* renvoient donc précisément à l'interdépendance de différents développements de crise. Dans le contexte de l'UE, Jean-Claude Juncker a fait référence pour la première fois en 2016 à l'état actuel de l'Europe (Knodt et al., 2020, p. 119). Il s'agit donc de diverses situations de crise qui sont socialement liées (Flatschart, 2016, p. 82), qui conditionnent des interactions complexes de différentes dynamiques (Bösch et al., 2020, p. 4) et qui, en fin de compte, font que les crises multiples au XXI^e siècle ne décrivent pas seulement des états exceptionnels, mais aussi une nouvelle normalité. Les crises récurrentes ébranlent également l'imaginaire de « l'Europe sans frontières ». Les régions frontalières en particulier, qui se trouvent à l'intersection d'au moins deux territoires nationaux, de systèmes politiques, « d'ordres culturels » et d'espaces sociaux, sont touchées au XXI^e siècle par de multiples facteurs de perturbation qui révèlent leur vulnérabilité et portent atteinte à la stabilité et à la sécurité. En réaction à des situations de crise récentes, de nombreux États ont eu recours ces dernières années à des mécanismes de *rebordering*. Désormais, des contrôles renforcés aux frontières ou de nouvelles barrières physiques (clôtures et murs) le long des frontières devraient protéger son propre pays des « dangers » (réfugiés indésirables ou le coronavirus). Ainsi, les États-nations « militarisent leurs frontières en déployant des troupes, des navires, des avions, des drones et une surveillance numérique sur terre, en mer et dans les airs »³ (Benedicto et al., 2020, p. 5) comme moyen établi de gérer les risques perçus.

Les définitions actuelles ont eu tendance à prendre une connotation négative. Mais les événements de crise peuvent aussi servir de catalyseurs pour des changements, pour sortir des sentiers battus, et donc déployer un potentiel productif (Collier & Collier, 2002, p. 29 ; Falkner, 2016). Le slogan de la « crise comme opportunité » s'est consolidé dans ce contexte.

En lien direct avec la réaction aux situations de crise, le mot-clé de *résilience* a également acquis une importance politique (sociale) directe au cours des dernières années, une coopération transfrontalière « résiliente » étant un objectif spécifique pour les régions frontalières (Hippe et al., 2022 ; Opiłowska, 2022 ; Korhonen et al., 2021). Mais quels sont les facteurs qui contribuent à la résilience transfrontalière ? Toujours dans une optique constructiviste, nous ne considérons pas la résilience comme un état donné, mais comme un processus dans le temps et dans l'espace. Il n'existe donc pas une seule forme de résilience transfrontalière qui conviendrait à toutes les crises et à toutes les époques. Parallèlement, les structures résilientes présentent certaines caractéristiques communes :

1. La capacité de résister à des événements perturbateurs et de maintenir une structure qui fonctionne généralement (**resistability/résistance**),
2. la capacité d'adaptation aux circonstances changeantes et l'apprentissage à partir des expériences passées (**adaptability/capacité d'adaptation**),
3. la capacité de subir des transformations à long terme et d'évoluer (**transformability/capacité de transformation**) (cf. introduction Andersen & Prokkola, 2022 ; Brown, 2016 ; Opiłowska, 2022 ; Walker & Salt, 2006 ; Wilson & Wilson, 2019).

Il convient de souligner que ces facteurs ne doivent pas être considérés comme trois phases successives, mais comme des processus qui peuvent se chevaucher et se dérouler simultanément. Le long de ces trois facteurs, nous allons par la suite procéder à une classification des deux régions frontalières SaarMoselle et Pro Europa Viadrina. Au préalable, nous commençons par une brève présentation des deux régions frontalières mises en lumière.

2.2 Brève présentation des deux régions frontalières mises en lumière

Dans le cadre d'une mise en contraste et de recherche de schémas généraux, deux régions frontalières européennes ont été mises en lumière, comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, avec leur gestion de la pandémie de Covid-19. Pour la région frontalière franco-allemande, nous avons axé notre analyse sur l'espace interdépendant SaarMoselle, situé au cœur de ce que l'on appelle la Grande Région (Lorig et al., 2016 ; Wille, 2015) et où l'intégration européenne a été vécue très tôt. À l'époque de l'industrialisation, un bassin houillier et sidérurgique étroitement imbriqué s'était formé avec ce que l'on appelle le triangle du fer et du charbon. Avec la crise économique qui s'est accentuée à partir des années 1970, la région a mué en moteur des échanges franco-germano-luxembourgeois en voie d'intensification afin de relever ensemble les défis. Peu à peu, des formes de relations économiques, professionnelles, politiques, sociales et culturelles transfrontalières de plus en plus fortes se sont développées (Dörrenbächer, 2015 ; Weber, 2020 ;

³ « militarised their frontiers through the deployment of troops, ships, aircraft, drones, and digital surveillance, patrolling land, sea and air ».

Wille, 2011). La Grande Région représente aujourd'hui le plus grand bassin d'emploi transfrontalier de l'UE avec plus de 260 000 travailleurs frontaliers, dont près de 13 000 originaires de la Lorraine se sont rendus en Sarre en 2022. Issu de l'association « Zukunft SaarMoselle Avenir » fondée en 1997, le Groupement Européen de Coopération Territoriale GECT Eurodistrict SaarMoselle a été institutionnalisé en 2010 à une échelle plus petite que celle de la Grande Région, avec une personnalité juridique propre. Il est composé de cinq communautés de communes du département de la Moselle – avec la ville frontalière de Sarreguemines et la ville proche de la frontière de Forbach – et du Regionalverband Saarbrücken en Sarre (cf. figure 2). Il s'étend sur 1400 km², compte près de 600 000 habitants et vise la coopération transfrontalière (Eurodistrict SaarMoselle, Ulrich, 2021, p. 448-449 ; Weber, 2020, p. 185-186).

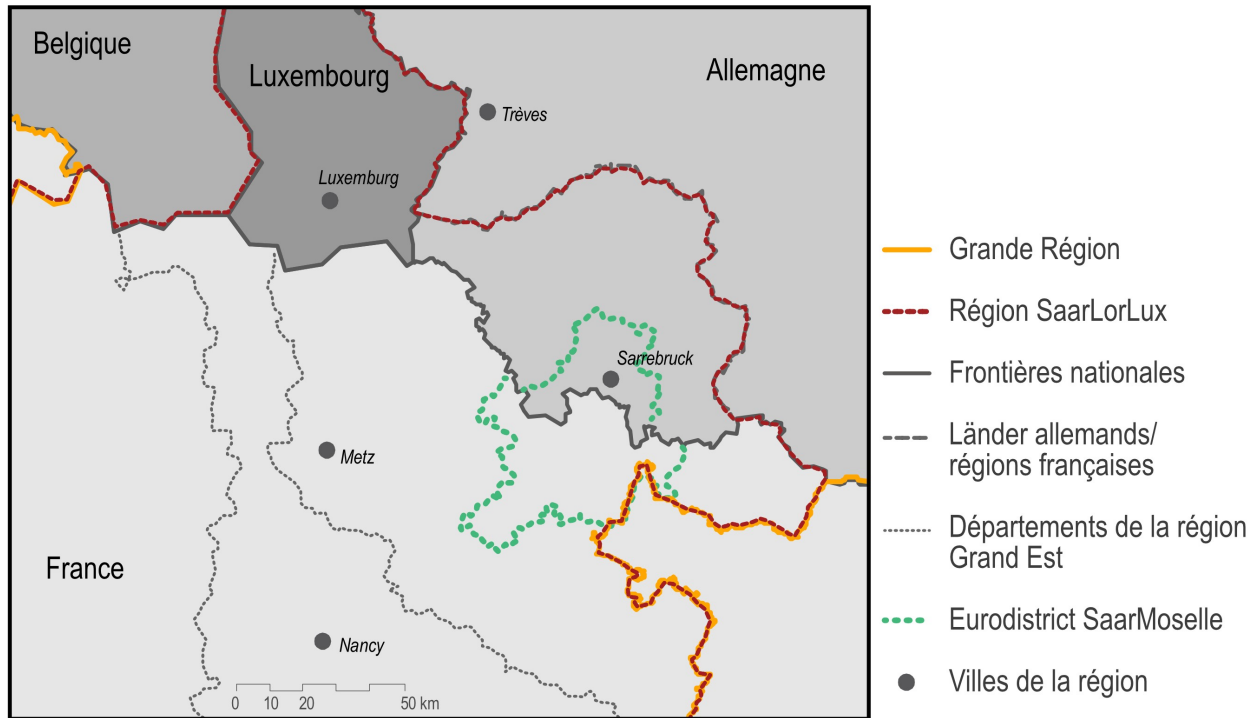


Figure 2 : L'Eurodistrict SaarMoselle (source : conception et représentation par Florian Weber, adaptées sur la base de Weber, 2022, p. 9).

La zone frontalière germano-polonaise entre le Land de Brandebourg et la voïvodie de Lubuskie présente un processus d'intégration européenne et transfrontalière plus récent, qui s'est traduit par des accords entre la République fédérale et la Pologne à partir de 1990. Le traité frontalier germano-polonais de 1990, le traité germano-polonais de bon voisinage et de coopération amicale de 1991 et l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004 ont été les points de départ de ces accords. En ce qui concerne les relations germano-polonaises, nous nous intéressons notamment à l'Euroregion Pro Europa Viadrina, l'une des quatre Eurorégions germano-polonaises, en tant que groupement régional transnational (cf. figure 3). Les villes jumelles de Francfort-sur-l'Oder et Słubice – avec l'Oder comme fleuve frontalier – se trouvent en son cœur. L'Euroregion, qui compte près de 820 000 habitants sur 10 200 km² (figure 3), a été créée dès 1993 pour renforcer la coopération transfrontalière, sachant que la suppression des contrôles aux frontières en 2007 via les accords de Schengen a facilité la coopération et que des dynamiques se dessinent notamment depuis les années 2010 (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023 ; Ulrich & Wassenberg, 2021, p. 3). Elle est portée par deux associations : du côté allemand, l'association Mittlere Oder e.V. (Francfort (Oder)) et du côté polonais, l'association Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu « Pro Europa Viadrina » (Gorzów Wielkopolski), qui veulent et doivent promouvoir les intérêts et les objectifs de l'Euroregion de manière coordonnée (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, sans indication de page).

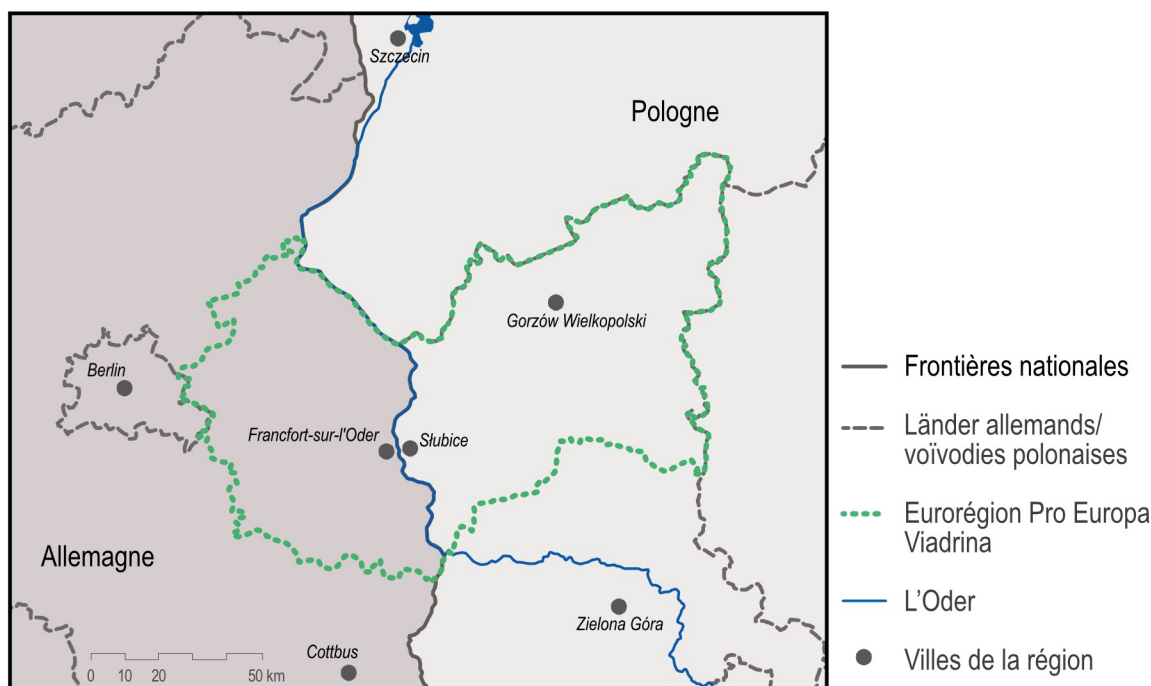


Figure 3 : L'Euroregion Pro Europa Viadrina (source : conception et représentation par Florian Weber, base des données cartographiques Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, sans indication de page).

2.3 Perspectives de développement franco-germano-polonaises des deux espaces frontaliers face à la pandémie

Comment les espaces frontaliers franco-allemands et germano-polonais ont-ils réagi face à la pandémie de Covid-19, quels enseignements ont été tirés ? Les principaux résultats des enquêtes empiriques pour l'Eurodistrict SaarMoselle et l'Euroregion Pro Europa Viadrina au sein du réseau européen multi-niveau sont présentés ci-après et classés selon une perspective comparative entre les trois catégories *resistability/capacité de résistance*, *adaptability/capacité d'adaptation* et *transformability/capacité de transformation*. Les citations à cet égard servent d'illustration. Dans un souci de protection des données personnelles des personnes interrogées, nous avons procédé à une anonymisation complète, les abréviations renvoyant aussi bien au niveau qu'à la région frontalière concernée : Int=entretien_EU=niveau européen/trans=transnational/nat=national/reg=régional/local_F=France/D=Allemagne/P=Pologne_ Numéro de l'entretien_W=Région frontalière occidentale/E=Région frontalière orientale.

Resistability/capacité de résistance : état de choc, suivi d'actions de résistance locales et régionales

« Oui, parce que les problèmes qu'on a rencontrés entre la France et l'Allemagne par exemple, et bien la Slovaquie l'a rencontré avec la Hongrie ou avec l'Autriche, la Pologne avec la Slovaquie, la même chose. Donc, quand il y a une crise de type sanitaire ou de migration ou les sujets énergétiques ou environnementaux qui ne s'arrêtent pas aux frontières, les migrants ne s'arrêtent pas aux frontières, un nuage radioactif, quand on a vu Tchernobyl, le nuage radioactif il ne s'est pas arrêté à la frontière, donc il y a des sujets comme ça qui touchent tous les secteurs transfrontaliers et c'est quand même maintenant quelque chose qui est important aussi. » (Int_reg_F_5)

« [À] l'époque, il n'y avait tout simplement pas d'autre solution. Le dilemme était le suivant : introduire des contrôles, contrôler plus strictement le trafic frontalier et garder un œil sur le transit par la Pologne, et aussi ces contacts transfrontaliers, ou suivre le modèle suédois, décider de tout ouvrir et se préparer à la mort, et c'est tout ». (Int_trans_P_8_E)

« C'était une période où [...] en regardant la gestion de crise transfrontalière, nous étions souvent choqués au début, abasourdis par certaines décisions et procédures qui [-] ont été prises, puis à nouveau pleins d'espoir. C'était une période incroyablement intense, car nous cherchions fébrilement des moyens de protéger cela. » (Int_EU_1_W)

Avec sa propagation incontrôlée en Europe, la menace « ressentie » du coronavirus a rapidement augmenté au printemps 2020. En réaction aux hotspots locaux et à la classification en tant qu'épidémie, puis en tant

que pandémie dès le mois de mars, les décideurs nationaux ont restreint la liberté de circulation de leurs citoyens, notamment en introduisant des restrictions aux frontières, comme dans un « effet domino ». Face à des décisions non coordonnées et unilatérales, un patchwork de réglementations et de frontières nationales (im)perméables a rapidement vu le jour. Le renforcement des contrôles aux frontières et les fermetures partielles de celles-ci ont sapé ce qui avait longtemps été considéré comme une certitude au sein de l'espace Schengen, à savoir l'ouverture des frontières en Europe. Les citations en introduction illustrent le dilemme entre la protection de sa « propre » population et le déchirement des régions frontalières qui a résulté des décisions de mesures de *rebordering* également décrites comme « covidfencing » (Medeiros et al., 2021). Tant dans la région frontalière franco-allemande que dans la région frontalière germano-polonaise, la première phase de la pandémie au printemps 2020, marquée par une incertitude particulièrement élevée, a été caractérisée par un équilibre complexe entre des risques difficiles à évaluer et des efforts de solidarité (transfrontalière). Une capacité de résistance globale des régions frontalières face au choc de la pandémie n'a pas été constatée, mais plutôt une recherche de résistances possibles.

*« Alors là, au-delà [...] des temps politiquement agités [-], il y avait aussi beaucoup de moments émotionnels [...] pour quelqu'un qui a grandi ici, à une frontière qui n'en était plus une. »
(Int_reg_D_3_W)*

Afin d'endiguer la propagation du coronavirus, la République fédérale d'Allemagne a introduit le 16 mars 2020 des contrôles renforcés aux frontières pour certains pays voisins, dont la France et le Luxembourg, comme précédemment évoqué (BMI, 2020b). Trois jours plus tard, de nombreux points de passage frontaliers ont été temporairement fermés (BMI, 2020a), limitant ainsi la mobilité transfrontalière à quelques points de passage « notifiés » et ne permettant de franchir la frontière qu'en invoquant des « motifs impérieux », parmi lesquels le fait de se rendre au travail, mais pas à l'école, chez des amis ni des membres de sa famille (Theis, 2021). Les restrictions ont pris fin le 16 mai à la frontière avec le Luxembourg et environ un mois plus tard à la frontière avec la France, après de vives critiques de la part des populations concernées.

« Eh bien, les habitants l'ont très vivement ressenti parce que nous n'avons pratiquement pas de frontière ici. Les villes se rapprochent, les familles se retrouvent, des familles germano-polonaises se forment. » (Int_reg_P_9_E)

Dans la nuit du 13 au 14 mars, le ministère polonais de l'Intérieur et de l'Administration a pris la décision de fermer en grande partie la frontière commune avec l'Allemagne à la circulation des personnes à partir du 15 mars. Environ deux semaines plus tard, cette réglementation a été adaptée afin de tenir compte des perturbations importantes qui en ont découlées. Le franchissement de la frontière était désormais autorisé sous réserve d'une quarantaine obligatoire de 14 jours. Pendant un certain temps, les navetteurs, les écoliers et les étudiants ne pouvaient plus vaquer à leurs occupations habituelles. Face à cette situation difficilement supportable et très contraignante, l'obligation de quarantaine pour les groupes de personnes susmentionnés a été levée début mai 2020 (Cyrus & Ulrich, 2020), avant que les restrictions frontalières ne soient totalement levées dans la nuit du 12 au 13 juin.

« Donc, [...] c'était la situation initiale, les fermetures des frontières de la Pologne, ou même la fermeture des frontières de l'Allemagne avec l'Autriche, cela a surpris absolument tous ceux qui vivent dans la zone frontalière, et personne n'était préparé. » (Int_reg_D_2_E)

Dans les deux régions frontalières, les restrictions des échanges transfrontaliers décidées par les autorités nationales allemandes et polonaises ont posé des défis à la fois pratiques et symboliques. En conséquence, les restrictions frontalières ont été décrites dans un grand nombre d'entretiens comme un choc et la période comme extrêmement difficile et chargée en émotions. En effet, la crise a fait surgir de nombreuses questions nouvelles, mais a également mis en lumière les défis existants de la coopération transfrontalière, qui avaient été traités de manière routinière en période d'absence de crise. Les interdépendances dans les régions frontalières – en particulier de nature économique et sociale – sont devenues perceptibles et tangibles. Il est apparu clairement à quel point les interdépendances transfrontalières sont vulnérables aux décisions non concertées prises selon une approche *descendante*. En revanche, les initiatives aux niveaux local et régional en faveur d'un assouplissement ou d'une suppression rapide des restrictions frontalières ont souligné les graves conséquences des décisions sur les *bassins de vie* imbriqués. L'organisation de rassemblements communs ainsi que la publication de déclarations et de manifestations de solidarité dans les deux régions frontalières étudiées représentent à cet égard des impulsions ascendantes en faveur d'une coopération et d'une cohésion renforcées.

« Mais en tout cas, il y a des enjeux de coordination horizontale et verticale, mais aussi diagonale [...], parce que simplement les systèmes sont dissymétriques. Si on veut effectivement avoir une réelle coordination il faut impliquer les différents niveaux en même temps. On ne peut pas avoir une lecture purement en subsidiarité. » (Int_nat_F_1_W)

Ce faisant, les régions frontalières ont bénéficié d'une attention accrue à tous les niveaux, en dépit de toutes les expériences négatives provoquées par la pandémie de Covid-19. La gestion de la crise a montré clairement que les processus de coordination ne devaient pas seulement être verticaux et horizontaux, mais aussi diagonaux, afin de tenir compte des responsabilités et compétences divergentes dans les différents pays, dans le sens d'une gouvernance transfrontalière multi-niveau (cf. Int_reg_D_2_E, Int_reg_D_4_W). La nécessité d'une coordination renforcée en faveur de la résilience transfrontalière s'est ainsi manifestée.

Adaptability/capacité d'adaptation : processus de coordination et mesures de gestion de crise transfrontalière

« Lorsqu'il [s'agit] aussi de la situation, il y a toujours eu au niveau politique a) un besoin de discussion, mais aussi b) un besoin de relâcher la pression ou de jeter un coup de projecteur sur ce qui se passe dans la région frontalière. C'est là que cette commission [pour la coopération transfrontalière] [...] a eu la force de réunir autour d'une même table des acteurs de haut niveau de l'administration politique. » (Int_nat_D_1_W)

La pandémie de Covid-19 a renforcé la sensibilisation aux questions transfrontalières. Il est également apparu que des processus coordonnés impliquant *tous les niveaux* étaient indispensables au bon fonctionnement de la coopération transfrontalière au sein du réseau multi-niveau. Dans ce contexte, le comité de coopération transfrontalière (CCT) a joué un rôle central dans l'espace frontalier franco-allemand. Créé par le Traité d'Aix-la-Chapelle de 2019 et non conçu à l'origine comme un instrument de crise, la force de cette structure face à la pandémie résidait dans le fait que ses réunions réunissaient des responsables nationaux et régionaux des deux pays ainsi que des représentants des Eurodistricts. Les réunions ont permis de communiquer les décisions prévues, de débattre de leur « compatibilité avec l'espace frontalier » et d'évaluer rétrospectivement l'impact de certaines mesures de lutte contre la pandémie sur la région frontalière. En outre, une téléconférence ou une visioconférence hebdomadaire, organisée par la préfète de la région Grand Est, était dédiée notamment aux décisions opérationnelles. Celle-ci permettait d'informer et d'échanger sur l'actualité de la pandémie ainsi que sur les nouvelles mesures et réglementations (coordonnées).

« On a les connaissances linguistiques, on a la connaissance du terrain, on a la connaissance des acteurs des hôpitaux et voilà, on met les gens en relation et on fait ce qu'on peut quoi, voilà. » (Int_trans_2_W)

Outre les formats de communication basés sur les structures existantes et visant en particulier une coordination à tous les niveaux, des formes de communication informelles ont également gagné en importance. Les prises de contact directes, par exemple par téléphone, entre des responsables qui se connaissaient grâce à des réseaux personnels existants, ont mis en évidence la nécessité de « raccourcir les distances » au profit de la gestion de crise. C'est ainsi que l'importance des niveaux régional, local et, dans une certaine mesure, individuel, est apparue clairement pendant la pandémie. En tant qu'experts régionaux/locaux et « premiers témoins » des restrictions frontalières, les choses ont été « prises en main » sur place (Int_trans_4_W) – comme en témoignent par exemple les initiatives susmentionnées, qui ont exigé la levée des restrictions frontalières et se sont engagées à renoncer à de telles réglementations dans les phases ultérieures de la pandémie. L'Eurodistrict SaarMoselle a joué un rôle clé pendant la pandémie de Covid-19 en raison de son expertise transfrontalière. D'une part, le groupement franco-allemand organisé en GECT a servi de point de contact direct pour les responsables politiques régionaux, les communes et les citoyens. Outre les informations, les collaborateurs ont pu profiter des réseaux transfrontaliers existants et ainsi trouver les interlocuteurs adéquats en fonction des besoins. D'autre part, il est devenu un instrument actif de gestion de crise, en coordonnant par exemple avec l'Agence régionale de santé le transfert de patientes et patients français atteints de la Covid vers des hôpitaux sarrois.

Dans la région frontalière germano-polonaise également, la communication inter-niveau, qui devait garantir un degré accru de coordination des décisions, a joué un rôle décisif.

« Nous avons mis en place une téléconférence entre les Länder frontaliers et la ville de Berlin [et l'ambassade d'Allemagne à Varsovie], ainsi que le ministère fédéral de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères, [...] où nous avons échangé, en partie chaque semaine, sur l'évolution des chiffres, avez-vous entendu dire qu'il y avait un nouveau décret ? », le décret sur la protection contre les infections au niveau fédéral et ce genre de choses. » (Int_reg_D_2_E)

En réponse à la pandémie, la Commission intergouvernementale germano-polonaise pour la coopération transfrontalière et interrégionale a également mis en place des réunions en ligne, dont seulement trois se sont tenues entre l'hiver 2020 et l'hiver 2021, qui n'ont pas servi à la prise de décisions opérationnelles, mais ont néanmoins joué un rôle dans la définition d'un agenda commun. Par ailleurs, un échange téléphonique hebdomadaire a permis une information régulière sur la pandémie, les nouveaux règlements, etc., même s'il faut garder à l'esprit qu'il s'agissait plutôt d'un format d'échange allemand sur des questions transfrontalières.

« Nous avons mis en place un canal de communication spécial pour les situations de crise, et nous avons invité des représentants des bureaux du maréchal, bien sûr les voïvodies frontalières : Poméranie occidentale, Lubusz, Basse-Silésie, la Chancellerie d'État ou les ministères des Affaires européennes des Länder [...], le Mecklembourg, la Saxe, le Brandebourg et Berlin. Ainsi est né un groupe de contact rapide. Nous avons intégré dans ce groupe des personnes qui se connaissaient déjà depuis des années, afin qu'elles puissent échanger et résoudre ces problèmes ensemble au fur et à mesure. Il y avait environ 10 personnes de Pologne, parfois jusqu'à 15, et 10-15 du côté allemand, et ça a fonctionné. » (Int_trans_P_8_E)

Un format d'échange transfrontalier régulier avec la participation de représentants allemands et polonais à tous les niveaux n'a donc pas eu lieu. Des formats de coordination plus spécifiques ont été établis dans l'espace frontalier germano-polonais au niveau régional, où l'expertise transfrontalière était disponible et où les « conséquences des mauvaises décisions étaient supportées en premier lieu » (Int_loc_P_10_E), comme l'illustre la citation précédente. Dans ce contexte, la visioconférence mensuelle entre les Länder allemands et les voïvodies polonaises peut être qualifiée de format de communication central dans le cadre duquel des informations ont été échangées pendant la première phase de la pandémie. Le centre de coopération Francfort-Stubice et l'Euroregion Pro Europa Viadrina ont également été des institutions importantes pendant la pandémie. Le premier a mis en place une hotline Corona germano-polonaise qui a permis aux citoyens de s'informer et d'obtenir des conseils concrets sur la gestion de la pandémie. L'Euroregion a également mis à disposition des informations groupées en ligne.

« À l'occasion de cette nouvelle situation, l'interdépendance avancée de la zone frontalière germano-polonaise est devenue soudainement perceptible, visible et existentiellement tangible, surtout là où des salariés polonais travaillent, je dirais, dans des proportions importantes, nous étions déjà confrontés à une situation où la sécurité de l'approvisionnement était en danger. Cela concernait en particulier les hôpitaux, les soins, mais aussi la logistique, le transport de marchandises, où se trouvent les points forts de la main-d'œuvre transfrontalière polonaise. » (Int_reg_3_D_E)

Dans les deux régions frontalières, les conséquences économiques et sociales du renforcement des contrôles et des fermetures temporaires des frontières, telles qu'elles ont été esquissées, sont rapidement devenues visibles. Les travailleurs, les élèves et les étudiants ne pouvaient plus faire la navette entre leur domicile et leur lieu de travail ou de formation comme ils en avaient l'habitude. En peu de temps, les responsables politiques et économiques régionaux ont cherché des solutions pour réduire autant que possible les effets négatifs. Dès la première phase de la pandémie, alors que le franchissement de la frontière entre l'Allemagne et la Pologne obligeait à une quarantaine de deux semaines, les autorités du Brandebourg ont introduit une indemnité forfaitaire pour les travailleurs polonais, destinée à compenser les frais d'hébergement et de restauration des navetteurs et de leurs proches dans le Brandebourg.

Même dans les phases ultérieures de la pandémie, des mesures adaptées ont témoigné des ajustements et des leçons tirées de la première phase de la pandémie. Un centre de test transfrontalier Covid-19 situé directement à la frontière française devait, par exemple, atténuer les contraintes imposées aux navetteurs par l'introduction d'un test obligatoire à l'entrée en Allemagne. De même, des dispositions spéciales ont été prises pour les frontaliers qui entraient en Allemagne pour une durée inférieure à 24 ou 48 heures, ce qui témoigne des capacités d'adaptation mises en place.

Transformability/capacité de transformation : facteurs clés de la résilience transfrontalière

« L'Europe aussi se renforce d'une manière ou d'une autre à chaque crise. [...] Alors qu'auparavant on insistait sur les nationalismes, on voit soudain apparaître : Oh, nous devons régler cela ensemble et de manière solidaire et commune. Et en ce sens, je pense que c'était un pas en avant pour l'Europe. » (Int_nat_F_2_W)

« La coopération devait être vivante et se référer à la réalité ici et maintenant, [...] parce que souvent, c'était des relations purement diplomatiques qui étaient assez sclérosées. Et pendant la pandémie, elles sont devenues humaines, très vivantes. » (Int_reg_P_9_E)

Les décisions insuffisamment coordonnées et unilatérales des responsables nationaux ont notamment entraîné de nombreuses restrictions dans la vie quotidienne des régions frontalières, même si des solutions (provisoires) ont été trouvées pour relever les défis qui se présentaient – qu’il s’agisse de nouveaux canaux de communication ou de mesures adaptées pour les travailleurs frontaliers, comme illustré. La pandémie de Covid-19 a laissé des impressions ambivalentes – des souvenirs négatifs de l’action isolée des États nationaux ainsi que des incertitudes et des désagréments pour les frontaliers, mais aussi des enseignements qui ont été tirés entre-temps de ces expériences en faveur d’une coopération et d’une cohésion plus fortes. Dans ce contexte, on a pu observer l’importance croissante des niveaux local et régional, ainsi que la prise de conscience du fait qu’une concertation au sein du réseau multi-niveau des régions frontalières exige non seulement une coordination horizontale et verticale, mais aussi diagonale. Les enseignements tirés ont également conduit les décideurs à promettre de rendre la coopération transfrontalière plus résistante aux crises à l’avenir. Mais pour que cela soit possible, il est urgent d’éviter un retour au « *business as usual* » (Int_reg_D_2_W). Les enseignements devraient plutôt être pris en compte de manière cohérente dans l’action politique, ce qui permettrait de considérer la crise comme un catalyseur de développements ultérieurs (cf. notamment Int_nat_D_1_W). Mais quels sont les facteurs qui contribuent à une coopération plus résiliente et renforcée, et quels sont ceux qui constituent plutôt un obstacle ?

« Dans le franco-allemand en particulier, on se connaît. On connaît les différents interlocuteurs. Tout le monde a fait en quelque sorte les mêmes programmes. C’est un avantage qu’il ne faut pas sous-estimer. » (Int_nat_D_1_W)

« Les structures dans la région, [-] je peux citer les Eurorégions qui existent du côté allemand et du côté polonais et qui mettent en œuvre des choses concrètes depuis des années dans le cadre d’une très bonne coopération étroite, [-] basée sur la confiance, et je pense qu’on peut trouver ici une structure qui peut ensuite être mise en œuvre des deux côtés. » (Int_reg_3_D_E)

Les **réseaux informels et les contacts personnels**, activés pendant la pandémie, en particulier dans la première phase, lorsque les incertitudes et les impondérables étaient particulièrement importants, ont constitué un **premier facteur clé** d’une coopération transfrontalière efficace. Les interlocuteurs se connaissent et sont interconnectés. S’agissant de la **grande importance subséquente des individus**, il convient de préciser que de nombreux acteurs de la coopération transfrontalière sont eux-mêmes originaires de la région ou du pays voisin, ce qui se traduit par un **vif intérêt politique, une motivation intrinsèque et un « coup de pouce » pour les questions transfrontalières**. Certaines fluctuations sont dues à l’actualité politique du moment, qui fait passer les thèmes frontaliers tantôt au premier plan, tantôt à l’arrière-plan. Le risque qui en résulte de dépendre de personnes individuelles et du climat politique peut être contré par des passations de pouvoir réglementées et des structures consolidées, telles que les Eurodistricts ou les Eurorégions, où les réseaux peuvent être consolidés et se développer. **Il en ressort ainsi clairement la grande importance des structures et des institutions locales et (transfrontalières) comme un facteur clé complémentaire.**

« Pour moi, les choses qui doivent être apprises même en dehors des périodes de crise, afin que l’on reste capable d’agir en temps de crise, sont la confiance entre les gens et les personnes opportunes qui collaborent dans le domaine. » (Int_EU_D_1_W)

« Je pense que dans chaque situation, on peut faire plus, mieux, avec plus de courage, avec plus d’élan et surtout avec plus de confiance. Les relations à la frontière germano-polonaise sont marquées par la politique et un grand manque de confiance. » (Int_loc_P_10_E)

Le **facteur clé de la connaissance mutuelle** est étroitement lié à la pertinence des individus. Il s’agit avant tout de la confiance entre les personnes. Le manque de confiance, tel qu’il a été constaté dans la région frontalière germano-polonaise, est un obstacle majeur à la coopération transfrontalière. Outre la confiance, il y a aussi la **connaissance linguistique et interculturelle**, qui s’y rattache directement : des connaissances linguistiques divergentes nécessitent l’utilisation de l’anglais comme « langue véhiculaire » lors des réunions communes ou le recours à des interprètes. « Cependant, la traduction donne souvent lieu à des malentendus » (Int_reg_F_1_W), par exemple lorsque les nuances de ce qui est dit ne sont pas prises en compte et sont comprises différemment de ce qui était prévu. Mais les malentendus ne se limitent pas au niveau linguistique. Les différences interculturelles, par exemple la manière dont les réunions sont organisées ou dont le déjeuner doit être organisé, peuvent également être à l’origine de frictions. »

« Mais « transposition » n’est pas « mise en œuvre ». [...] Chez l’un, on est encore en train de réfléchir, chez l’autre, on est dans l’opérationnel. [...] Et si on a quelqu’un qui sait comment on fonctionne en France et en Allemagne, c’est un médiateur interculturel. » (Int_reg_F_1_W)

« On avait déjà une habitude de travail à tous les niveaux finalement, donc quand on voit quand même l'impact d'une crise comme le Covid, quelque chose qu'on n'avait jamais vécu, on ne savait pas du tout ce qui allait se passer, on a quand même finalement été relativement réactifs, parce qu'on se connaissait, parce qu'on avait des habitudes de travail. » (Int_trans_4_W).

Dans ce contexte, il est important de **ne pas faire face à ces différences en cherchant à les abolir**. Il convient plutôt de renforcer les compétences interculturelles, de créer une compréhension mutuelle et d'entretenir des relations pour gérer les modes de travail et de fonctionnement respectifs. À cette fin, une **coopération régulière constitue un facteur clé supplémentaire**. Ceux qui se connaissent et se « comprennent » en dehors des périodes de crise sont également mieux à même de gérer les crises ensemble. Les habitudes communes, par exemple sous la forme d'exercices ou de formats de communication établis, permettent aux personnes de se connaître, d'établir une relation de confiance et de réduire les frictions afin de promouvoir des structures transfrontalières. Il en résulte des indications sur les capacités de transformation pour les deux régions frontalières, mais il ne faut pas non plus manquer l'opportunité d'un apprentissage plus poussé, afin de pouvoir construire sur une « base stable » lors de nouvelles crises – pour pouvoir prendre des décisions difficiles dans l'urgence et avoir le courage de s'adapter et de changer.

3. Recommandations d'action pour la résilience des espaces transfrontaliers interdépendants

Pendant longtemps, les frontières ont surtout été associées aux périphéries des États-nations. Aujourd'hui, grâce au processus d'intégration européenne, elles sont également devenues des centres de leurs propres espaces interdépendants. Environ un tiers de la population de l'UE vit dans des régions frontalières avec de multiples relations d'interdépendance (Comité européen des régions, 2021, p. 3). Ces interdépendances quotidiennes peuvent toutefois être perturbées à court terme et – compte tenu de la polycrise du XXI^e siècle – être confrontées à des défis toujours nouveaux. La pandémie de Covid-19 a « révélé » les faiblesses des coopérations transfrontalières et des structures institutionnelles locales. Les décisions relatives aux contrôles et aux fermetures temporaires des frontières ainsi qu'à d'autres restrictions ont été prises par les gouvernements nationaux sans consulter de nombreux acteurs régionaux et locaux, sans tenir compte de la spécificité des espaces interdépendants et des conséquences sociales, ou sans être conscients de celles-ci. La pandémie a également mis en évidence le fait que l'espace ouvert de Schengen ne doit jamais être perçu comme un fait acquis et immuable. Face à cela, la coopération transfrontalière doit être ravivée quotidiennement. La pandémie a permis de tirer la principale leçon (temporaire) de la vulnérabilité des régions frontalières face à des décisions *descendantes* non coordonnées et non concertées. En même temps, il faut souligner l'importance accrue du niveau local et régional pendant la pandémie et les multiples initiatives *ascendantes* en faveur d'une coopération et d'une communication renforcées. Il faudrait également éviter de toute urgence l'état d'« amnésie de crise » qui fait oublier les leçons de la pandémie. Sur la base des entretiens menés dans les régions frontalières germano-polonaise et franco-allemande, nous avons recueilli de nombreux appels, idées et recommandations d'action visant à rendre la coopération transfrontalière plus résiliente à l'avenir, afin que les régions frontalières deviennent de véritables laboratoires vivants de l'intégration européenne (à la suite de la Commission européenne, 2021). Les deux régions frontalières sont confrontées à une certaine périphérisation et à une mobilité transfrontalière spécifique, et leurs activités sont en outre marquées par l'appartenance à l'UE et les processus d'européanisation. Il convient de souligner que, malgré leurs différences concernant l'histoire, la durée de coopération ou la symétrie/l'asymétrie des potentiels économiques, les espaces frontaliers franco-allemand et germano-polonais ont présenté des réactions, des stratégies d'adaptation et des mécanismes de gestion similaires, comme présenté auparavant. Les recommandations d'action ci-après ont été conçues dans ce contexte pour les deux espaces frontaliers et peuvent tout à fait être appliquées, moyennant des adaptations, à d'autres régions frontalières européennes. En même temps, il est difficile d'élaborer des recommandations universelles qui puissent être appliquées de manière générale. En raison des différences dans les structures institutionnelles ainsi que des diverses trajectoires de développement des deux régions frontalières, les recommandations doivent être considérées sous réserve que certaines d'entre elles soient plus applicables que d'autres dans un cas spécifique. La décision de les mettre en œuvre revient aux responsables des deux régions frontalières, qui sont les mieux placés pour évaluer les besoins des habitants sur place, les défis de la coopération transfrontalière et la pertinence de la mise en œuvre des recommandations dans leurs régions. Parallèlement, les obstacles à la mise en œuvre ne doivent pas inciter à ne pas prendre de mesures pour que les régions frontalières soient plus résilientes qu'au début de la pandémie de Covid-19.

3.1 Garantir une communication adaptée et efficace grâce à des réunions formelles et informelles régulières, à la diffusion d'informations et à la mise en place de points d'information frontaliers

La pandémie de Covid-19 a mis au jour les désaccords ou les distorsions qui peuvent survenir lorsque la communication n'est pas suffisamment efficace ou échoue. Inversement, il convient de souligner la pertinence centrale d'une communication étendue et efficace. Celle-ci garantit la solidarité entre les acteurs, comme l'a montré l'appel ouvert commun de la région frontalière germano-polonaise en 2021 lors de la crise sanitaire⁴. Il était demandé que les frontières ne soient plus fermées à l'avenir et que les acteurs locaux soient impliqués dans les processus de décision. Des initiatives comparables ont également été prises au niveau local/régional dans la région frontalière franco-allemande. Dans les régions frontalières, il existe, comme précédemment souligné, de nombreuses relations entre les habitants – ces contacts, ces échanges et cette mobilité font partie du quotidien. C'est pourquoi une communication transparente, régulière et réciproque est importante, tant avec les partenaires de l'autre côté de la frontière qu'avec les autorités aux niveaux inférieurs. Les décisions qui ont un impact quelconque sur le « fonctionnement » quotidien des régions frontalières doivent être communiquées en temps utile aux représentants des autorités infranationales et aux institutions compétentes de part et d'autre de la frontière. C'est pourquoi nous recommandons également d'agir de manière plus responsable lorsqu'il s'agit de prendre des décisions susceptibles d'avoir un impact majeur sur la vie quotidienne des habitants de la frontière. Les décisions importantes devraient être prises après consultation préalable des autorités locales et des autorités de l'autre côté de la frontière. Au-delà de la communication, nous recommandons également la mise en place de « checks », qui permettraient d'évaluer à l'avance l'impact des décisions prises à un niveau supérieur sur les régions frontalières, afin d'éviter tout effet négatif :

« C'est pourquoi j'ai toujours plaidé en faveur de 'checks' dans la législation, dans la législation nationale, mais aussi dans notre législation régionale, c'est-à-dire de réfléchir à l'avance à ce que signifie ce que nous sommes en train de réglementer en tant que législateur, fédéral ou régional, pour la coopération transfrontalière. Cela permettrait d'éviter les problèmes de manière prophylactique et préventive, au lieu de créer des problèmes et de voir ensuite comment les résoudre. » (Int_reg_D_2_W)

Pour la coopération transfrontalière, il faut tenir compte du fait qu'il existe (ou peut exister) des compétences divergentes et donc des destinataires divergents, c'est-à-dire des asymétries, qui font que la communication horizontale et verticale doit s'accompagner d'une coordination diagonale réfléchie. La communication et l'action doivent donc être verticales, horizontales et diagonales. Pour garantir une véritable coordination, les différents niveaux doivent être impliqués en continu et communiqués aux partenaires du pays voisin selon leurs responsabilités et compétences respectives.

« Pourquoi 'coordination diagonale' ? Parce que simplement les systèmes sont dissymétriques. Si on veut effectivement avoir une réelle coordination, il faut impliquer les différents niveaux en même temps. On ne peut pas avoir une lecture purement en subsidiarité. » (Int_nat_F_1_W)

C'est pourquoi la communication entre les acteurs liés à la coopération transfrontalière doit devenir une habitude encore plus ancrée. Nous recommandons que les réunions formelles soient plus fréquentes – aujourd'hui facilitées par la possibilité de réunions en ligne plus courtes – tout en misant davantage sur les échanges en présentiel. Ces réunions devraient être complétées par une communication informelle, qui pourrait renforcer les relations interpersonnelles entre les acteurs de la région frontalière. La concertation développée pendant la crise sanitaire via des canaux de communication spécifiques devrait être maintenue ou réactivée, mais pas seulement comme outil de soutien à la communication dans les situations d'urgence. Elle devrait favoriser une communication continue dans d'autres domaines, et pas seulement dans la future gestion de crise potentielle :

« Nous avons [-] appelé l'instrument 'canal de communication de crise' [...] et nous voulions dire par là quelque chose que nous appelons quand nous ne savons plus quoi faire. Du côté polonais, on l'entend plutôt comme un échange sur les procédures de protection civile et contre les inondations. Je pense que c'est vraiment dû à la traduction. » (Int_reg_D_2_E)

Au-delà des acteurs politiques et administratifs, il faut également prendre en considération les personnes vivant sur place : les habitants des espaces frontaliers devraient pouvoir accéder encore plus simplement et plus rapidement aux informations transfrontalières, non seulement en temps de crise, mais aussi au quotidien, afin de prendre encore plus conscience des opportunités offertes par les espaces

⁴ https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2021/08/CDR_Appell-DE_final.pdf

interdépendants transfrontaliers. C'est pourquoi nous recommandons le développement d'instruments modernes pour la production et la coordination communes d'informations destinées spécifiquement aux navetteurs, et aux communes frontalières. Le contenu de ces informations doit être automatiquement multilingue. Nous proposons de développer ou de renforcer plusieurs outils de ce type, adaptés à chaque espace frontalier et à son degré d'interdépendance transfrontalière.

Le manque de communication et d'information aux niveaux régional et local a incité la région frontalière germano-polonaise à réfléchir à un nouvel instrument, les « points d'information frontaliers » (Ministère des Finances et de l'Europe du Land de Brandebourg, 2022, p. 26). Il s'agit d'une possibilité qui pourrait s'avérer très efficace lorsqu'il s'agit d'offrir aux habitants un accès permanent à des informations transfrontalières actualisées. Les centres Infobest du Rhin supérieur pourraient servir de modèles à cet égard (Beck et al., 2021, p. 2). Cette possibilité ne doit toutefois pas rester au stade d'idée. Elle devrait être mise en œuvre, de préférence par un échange préalable d'expériences avec des régions frontalières où elle fonctionne déjà – outre le Rhin supérieur, il convient de mentionner par exemple la région frontalière germano-néerlandaise. Dans la région frontalière franco-allemande, l'Eurodistrict SaarMoselle, entre autres, fait déjà office de relais d'information, mais il faudrait lui accorder encore plus d'attention. Un tel outil devrait être développé en concertation avec les autorités nationales, régionales et locales des pays voisins afin de déterminer les besoins et les conditions de sa mise en œuvre. Les points d'information frontaliers devraient fournir des informations aux travailleurs frontaliers, aux étudiants et aux familles qui vivent en transfrontalier, par exemple en matière de législation, de fiscalité, de possibilités de formation et de changements politiques à tous les niveaux de gouvernement.

La création et le développement de médias transfrontaliers peuvent s'inspirer de la chaîne de télévision binationale (franco-allemande) Arte, qui est devenue un élément de l'opinion publique européenne. Les conditions préalables à la création d'une télévision binationale étaient la volonté politique, un financement stable, l'indépendance des médias et la grande qualité des programmes diffusés. Ces conditions peuvent servir de guide pour la création de médias multilingues aux niveaux local et régional. Un premier jalon sur la voie des plates-formes de communication transfrontalières pourrait être la publication hebdomadaire d'informations multilingues pour les habitants des régions frontalières, sous forme analogique et numérique dans les médias sociaux. Celles-ci pourraient présenter les principaux événements dans les espaces interdépendants, y compris des informations sur les nouveaux projets d'investissement, les événements culturels, les offres d'emploi, mais aussi les principales actualités politiques, administratives, etc. des pays.

Synthèse des recommandations d'action :

- Communiquer à temps aux niveaux régional et local et avec les partenaires de part et d'autre de la frontière des décisions ayant un impact sur le fonctionnement quotidien des régions frontalières.
- « Checks » pour les espaces frontaliers : considérer et adopter les décisions et, entre autres, les projets de loi après consultation préalable des autorités régionales et locales ainsi que des acteurs de l'autre côté de la frontière.
- Tenir compte dans la communication de la nécessité de penser les thèmes et les décisions transfrontaliers horizontalement et verticalement, mais aussi diagonalement.
- Établir des réunions formelles plus régulières, en présentiel et en ligne.
- Compléter les réunions formelles par des réunions informelles.
- Maintenir ou réactiver les canaux de communication établis en temps de crise comme outil de communication d'urgence, mais aussi pour la coopération quotidienne.
- Renforcer la communication transfrontalière par des médias transfrontaliers multilingues (plus nombreux), analogiques et numériques.
- Créer ou développer (de concert) des « points d'information frontaliers » afin d'améliorer l'information transfrontalière actuelle des habitants.

Encadré 1 : Recommandations d'action axées sur la communication. Source : propre compilation.

3.2 Renforcer la connaissance, la confiance et les compétences interculturelles

La crise sanitaire a montré qu'un espace européen sans frontières ne peut pas être considéré comme une évidence. Du jour au lendemain, des restrictions ont été introduites, qui ont limité ou empêché la libre circulation et l'utilisation des privilèges intrinsèques à la vie dans les régions frontalières. En très peu de temps, des mesures ont dû être prises ou trouvées sur place pour faire face à la situation. La pandémie a illustré à cet égard l'importance de l'échange transfrontalier de connaissances et d'expériences ainsi que des compétences interculturelles.

La clé de la construction d'une interaction efficace dans les régions frontalières, surtout en temps de crise, est la confiance mutuelle, la volonté politique et le respect à tous les niveaux. Il est important que l'héritage historique et la politique nationale ne sapent pas la coopération transfrontalière. Tant les représentants des institutions centrales des pays voisins que les représentants des autorités locales devraient coopérer afin de renforcer la coopération transfrontalière et d'atteindre ainsi des objectifs définis en commun. Un contact étroit et la confiance au niveau local, tant sur le plan politique que technique, peuvent devenir un facteur clé pour créer une base fiable permettant de relever des défis, tels que la pandémie, à partir de décisions nationales et d'éviter des dommages durables pour les échanges transfrontaliers.

« Il me semble que le plus grand rôle est joué par le 'chuchoteur', le 'chuchoteur' simplement par ses canaux, un ami qui s'adresse à un ami [...]. Nous avons bien sûr essayé de créer des [canaux d'information] dans nos groupes eurorégionaux, parce que nous avons des contacts quotidiens, nous nous connaissons et nous nous faisons confiance presque inconsciemment. » (Int_loc_P_13_E)

« La confiance ! Elle est aussi importante pour un couple, il faut du temps pour la mettre en place. Elle peut se briser très vite et il faut évidemment encore plus de temps pour la consolider, la construire, etc. Peut-être que l'un de nos défis est de la consolider correctement, qu'effectivement, cette construction nous apporte à tous quelque chose et soit quelque chose de bon. Ce n'est pas acquis. It's not taken for granted. » (Int_trans_6_W)

« Je trouve que ça c'est important que le Ministre qui est en charge des relations internationales et des affaires européennes soit également en charge de la Grande Région, qu'ils regroupent tout ça. C'est quand même un signal, un signal très fort pour dire aussi 'on a besoin de vous', que les pays frontaliers font partie de notre ADN. On en est conscients et donc cette relation de confiance, c'est vraiment la base de tout, notamment pour pouvoir être efficace en temps de crise. » (Int_EU_L_1)

La confiance présuppose un échange régulier et étroit, comme nous l'avons déjà conclu dans la première partie des recommandations d'action. Il est donc essentiel que les acteurs se connaissent, ce qui suppose qu'en cas de changement de personnel, les contacts se renouent très rapidement. En cas de crise, il est trop tard pour chercher des interlocuteurs. Lors de la pandémie, différents contacts personnels (souvent informels) et des réseaux établis se sont avérés être les facteurs les plus importants pour soutenir la résilience des régions frontalières (cf. également Crossey & Weber, 2021, p. 19). Les entretiens ont montré que les acteurs clés des deux côtés de la frontière se connaissaient personnellement, avaient leurs numéros de téléphone et pouvaient ainsi répondre rapidement aux questions :

« Nous devons admettre que les maires polonais et allemands sont tous deux des acteurs locaux, ils sont très engagés et déterminés à agir dans les situations d'urgence et de crise. Ils travaillaient pratiquement du matin au soir, le samedi et le dimanche, pour s'occuper de leurs administrés, leur donner des informations et les aider, car beaucoup de choses étaient si individuelles que les personnes avaient besoin d'être soutenues. » (Int_reg_P_9_E)

La connaissance et la confiance reposent sur le savoir. L'ignorance peut à son tour engendrer la peur et l'insécurité, d'où la nécessité de promouvoir les connaissances transfrontalières et d'y travailler au quotidien. Nous recommandons la création de bases de données communes pour les régions frontalières, qui permettent une gestion quotidienne des situations de crise. Celles-ci peuvent regrouper des données statistiques sur les spécificités des régions frontalières ainsi que des données sur différents phénomènes et processus sociaux, politiques et économiques, et contenir les coordonnées des principaux interlocuteurs, sachant qu'il est indispensable de les gérer et de les mettre à jour régulièrement. En outre, l'accès à ces connaissances ne devrait pas être restreint par des barrières linguistiques.

Suite aux entretiens menés, nous considérons en outre qu'il serait pertinent de continuer à soutenir les fonds pour les petits projets qui se concentrent sur des collaborations interpersonnelles. Il s'agit par exemple de séminaires et de conférences bilingues, de rencontres pour l'échange d'expériences, d'expositions d'art, notamment sur les réalisations communes, de manifestations culturelles et sportives ainsi que d'échanges transfrontaliers d'enfants et de jeunes (cf. Crossey & Weber, 2021, p. 14-15). L'organisation de rencontres entre les personnes peut renforcer la confiance sociale.

Le développement de programmes éducatifs bilingues devrait être soutenu et l'apprentissage de la langue du voisin devrait être davantage encouragé (cf. Crossey & Weber, 2021, p. 14-15). Cela devrait aller de pair avec l'approfondissement des connaissances sur la culture et l'histoire du voisin, tant dans l'enseignement scolaire et extrascolaire que dans les programmes pour adultes et seniors. L'organisation commune de manifestations culturelles, de formation et d'échange d'expériences peut y contribuer.

Synthèse des recommandations d'action :

- Mettre en place une coopération responsable basée sur la connaissance, la confiance, la volonté politique et la transparence mutuelle à tous les niveaux.
- Développer des mesures adaptées aux bouleversements et aux défis, tout en tenant compte des spécificités des régions frontalières et des relations étroites qui y existent.
- Soutenir les connaissances transfrontalières par la création de bases de données communes pour les régions frontalières.
- Soutenir les fonds pour les petits projets, en mettant l'accent sur les programmes de promotion des relations interpersonnelles.
- Renforcer l'apprentissage des langues et développer les programmes d'apprentissage bilingue, ainsi que l'éducation à l'histoire et à la culture du voisin.
- Soutenir le transfert culturel par l'organisation conjointe de programmes éducatifs pour les jeunes (scolaires et extrascolaires), les adultes et les seniors, ainsi que de manifestations culturelles.

Encadré 2 : Recommandations d'action axées sur la confiance et les compétences interculturelles. Source : propre compilation.

3.3 Cartographie des structures-clés et des acteurs responsables pour réagir en cas de crise et assurer une gouvernance transfrontalière efficace

La pandémie a montré qu'en dépit d'une coopération transfrontalière établie et d'un savoir étendu, il subsiste des incertitudes et lacunes dans la connaissance des structures partenaires et des responsables dans les régions frontalières. Comme le montrent les résultats de nos recherches, beaucoup ont été choqués, ont réagi avec incrédulité et une forme de torpeur dans les premiers jours qui ont suivi l'introduction des restrictions frontalières. Dans l'espace transnational européen, caractérisé par différentes structures nationales au sein de la *gouvernance multi-niveau*, une coordination commune de la crise a été sacrifiée sur l'autel des intérêts nationaux et de l'action autonome dans le contexte national (Medeiros et al., 2021). Par ailleurs, la capacité d'action des acteurs a été temporairement entravée et limitée. Dans ce contexte, nous recommandons de relever précisément les caractéristiques décisives du système de *gouvernance multi-niveau* dans les États voisins et de les faire (mieux) connaître dans le cadre de l'échange et du transfert transfrontaliers de connaissances. Cela devrait se faire de deux manières : premièrement, il convient d'identifier et de décrire les structures compétentes pour les régions frontalières, notamment dans le domaine des services publics (santé, marché du travail, éducation, transport, infrastructure, etc.), et de les publier dans une brochure d'information ou une base de données disponible en ligne, qui doit être régulièrement actualisée. Il ne s'agit pas seulement, ou seulement de manière marginale, de systèmes de gouvernement nationaux, mais de la représentation et de la promulgation de la gouvernance transfrontalière dans la zone frontalière concrète (Ulrich & Scott, 2021) en tenant compte des éléments horizontaux, verticaux et diagonaux déjà mis en évidence. Des ateliers communs peuvent contribuer à les rendre publics. L'asymétrie des compétences et des responsabilités dans les processus décisionnels doit faire l'objet d'une attention particulière. Il est essentiel de mettre les acteurs en réseau. Deuxièmement, il est important de sensibiliser régulièrement les acteurs à tous les niveaux aux intérêts des régions frontalières en tant que *laboratoires vivants de l'intégration européenne*, c'est-à-dire de faire preuve de « persévérance ». Les formations transfrontalières et l'échange de personnel pour l'observation dans le pays voisin peuvent permettre un approfondissement.

Il convient de tirer les leçons de l'expérience de la pandémie de Covid-19 et de développer des scénarios d'action transfrontaliers qui définissent des mesures échelonnées et désignent les entités administratives et les personnes responsables aux différents niveaux de gouvernement à impliquer dans le processus de gestion de crise – en combinaison avec une « gestion de crise transfrontalière » harmonisée au niveau de l'UE (cf. Beck et al., 2021, p. 4). Une coopération fonctionnelle et bien rodée est une condition de base pour la résilience, comme le soulignent les personnes que nous avons interrogées :

« Je pense que la clé est aussi, indépendamment des décisions que le gouvernement prendra dans les situations de crise, la clé est une bonne coopération, une bonne communication au niveau de nos communes et des Länder. Car nous avons aussi nos propres compétences, des accords de partenariat et nous ne travaillons pas non plus contre les structures étatiques, mais nous avons au contraire aussi la possibilité d'attirer l'attention sur ces menaces et de signaler ce qu'il faut faire. » (Int_P_reg_9_E)

Parallèlement, les changements de personnel déjà évoqués peuvent perturber la coopération. C'est pourquoi il est important de consolider les structures résilientes par des processus d'institutionnalisation qui permettent d'ancrer encore plus solidement une « gouvernance communautaire » par-delà les frontières nationales. Les structures transfrontalières existantes, telles que le comité franco-allemand de coopération transfrontalière (CCT), le GECT Eurodistrict SaarMoselle, les Eurorégions ou le centre de coopération

Francfort-Stubice, doivent être renforcées. La création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) à la frontière germano-polonaise devrait ensuite être envisagée. Actuellement, il en existe un seul dans la région frontalière germano-polonaise. Le soutien (financier et donc aussi en matière de personnel) stable et à long terme des structures et des projets transfrontaliers est également crucial.

« Nous avons plaidé avec force [...] pour imposer la création de ces structures de coopération et cela signifie qu'il ne me sert à rien de vouloir créer rapidement quelque chose en cas de crise, car cela ne fonctionnerait pas, mais que je dois maintenir durablement ces structures et faire en sorte d'instaurer la confiance, que les gens se connaissent. Pour pouvoir réagir relativement spontanément à la situation en cas d'urgence. » (Int_D_nat_4_W)

Enfin, les entités administratives responsables de la coopération transfrontalière devraient être composées autant que possible d'experts multilingues qui disposent non seulement de connaissances spécialisées, mais aussi d'une grande compétence interculturelle, afin de garantir une communication sans faille et une coopération basée sur la confiance.

Synthèse des recommandations d'action :

- Éliminer les connaissances lacunaires des structures partenaires et des acteurs responsables dans les régions frontalières grâce à une cartographie transfrontalière et à la diffusion des informations correspondantes.
- Réaliser des échanges d'acteurs par-delà les frontières afin de renforcer le transfert de connaissances et de multiplier les bonnes pratiques.
- Développer et communiquer des scénarios d'action pour la gestion de crise.
- Renforcer les institutions transfrontalières existantes et poursuivre l'institutionnalisation de la gouvernance transfrontalière par-delà les frontières nationales, précisément sous la forme de GECT.
- Garantir un financement stable et à long terme des projets transfrontaliers.
- Doter les entités administratives responsables des questions frontalières d'acteurs disposant de compétences interculturelles et de connaissances linguistiques adaptées.

Encadré 3 : Recommandations d'action axées sur la gouvernance. Source : propre compilation.

3.4 Considérer la frontière comme une ressource, développer les espaces interdépendants et les rendre plus visibles aux niveaux national et européen

Les régions frontalières sont souvent considérées comme des espaces particuliers, marqués à la fois par un héritage historique et par les relations actuelles entre les pays voisins. Depuis plusieurs décennies, des fonds européens, tels que le programme Interreg, sont dédiés spécifiquement au développement des régions frontalières. La pandémie de Covid-19 a toutefois démontré que différents décideurs publics ont ignoré la spécificité des régions frontalières en tant qu'espaces de vie transnationaux ou qu'ils n'avaient pas conscience de l'ampleur des interdépendances existantes. Ce n'est donc pas un hasard si, à la lumière de la crise, la Commission européenne a souligné que les régions frontalières étaient des *laboratoires vivants* (Commission européenne, 2021), comme précédemment souligné. Au lieu de regarder « *into the border* », on a regardé les frontières depuis l'extérieur (Gerst & Krämer, 2021), ce qui a mis en évidence la nécessité d'agir au cours de la pandémie.

« Mais le début a aussi été dramatique : les maires et les conseillers régionaux de Stubice, Gubin et Łęknica ont fait appel à nous pour que les choses changent dans ce domaine et que nous nous mettions surtout d'accord avec les autorités des localités frontalières sur la marche à suivre, afin qu'elles ne soient pas prises au dépourvu du jour au lendemain. » (Int_reg_P_9_E)

Dans ce contexte, les acteurs locaux et régionaux devraient s'efforcer davantage de faire prendre conscience des spécificités des espaces frontaliers aux niveaux national et européen, car l'influence sur les processus de décision supérieurs peut encore être développée (également Beck et al., 2021). Ils peuvent renforcer l'efficacité et la visibilité à condition de coopérer et de mener des activités de lobbying ensemble. Les intérêts des régions frontalières sont fondamentalement similaires, c'est pourquoi elles devraient parler solidairement d'une seule voix pour promulguer la réussite de la coopération transfrontalière :

« Le mot-clé est la communication – on en revient toujours un peu là – il nous faut mettre davantage l'accent sur les aspects positifs ou les succès. En mettant souvent le doigt là où le bât blesse quand c'est négatif, car cela fait évidemment du bruit. Cela permet peut-être d'éveiller un certain intérêt. Or cela ne nous aide pas forcément si l'on ne met le doigt que sur les aspects négatifs, mais nous devrions aussi, je pense, exploiter beaucoup plus les événements positifs. Et il s'agit aussi de développer vraiment des stratégies de communication. » (Int_nat_D_1_W)

La frontière ne doit donc plus être considérée par les décideurs comme une ligne de séparation entre des territoires nationaux, mais comme une ressource (Crossey & Weber, 2023 ; Sohn, 2014). Les régions frontalières sont ainsi mises en avant en tant qu'espaces interdépendants, dans lesquels les services d'intérêt général des habitants sont gérés en commun par-delà la frontière. La vie familiale transnationale, l'utilisation des services de l'autre côté de la frontière, les trajets domicile-travail font aujourd'hui partie des pratiques frontalières quotidiennes. La frontière rend les régions voisines attrayantes. Elles peuvent potentiellement compenser leurs propres goulets d'étranglement et faiblesses par des ressources disponibles de l'autre côté. La visibilité et la conscience de l'interdépendance des régions frontalières ont été renforcées par la situation de crise. Ces expériences devraient être capitalisées par une représentation plus forte des intérêts des régions frontalières aux niveaux national et européen, afin que les régions frontalières y soient toujours activement prises en compte et traitées (cf. également Beck et al., 2021, p. 4).

« À l'occasion de cette nouvelle situation, l'interdépendance avancée de la zone frontalière germano-polonaise est devenue soudainement perceptible, visible et existentiellement tangible, surtout là où des salariés polonais travaillent, je dirais, dans des proportions importantes, nous étions déjà confrontés à une situation où la sécurité de l'approvisionnement était en danger. » (Int_nat_D_3_E)

Ensuite, il faudrait tenir compte de la composante transfrontalière dans le développement de stratégies et de plans. Des analyses SWOT doivent être réalisées pour les régions transfrontalières et servir de base à l'élaboration de stratégies de développement communes afin de générer des effets de synergie (cf. également Crossey & Weber, 2021, p.22). Nous recommandons une approche intégrative, multidimensionnelle, qui rassemble et développe les différents domaines de la vie et politiques. Cela nécessite des mesures et une coopération non seulement au-delà de ses propres compétences, mais aussi au-delà des frontières nationales. Cette approche intégrative doit être appliquée à minima dans la planification stratégique et inclure différentes dimensions de l'intégration transfrontalière. Il s'agit ici de dimensions fonctionnelles, institutionnelles et conceptuelles (Durand & Decoville, 2020), qui sont déterminantes pour le développement durable et la résilience des régions frontalières. Il est également essentiel de prendre en compte les conditions juridiques et les restrictions correspondantes et de travailler à la suppression des obstacles correspondants, car c'est la seule façon de créer des espaces interdépendants transfrontaliers proches et fonctionnels – actuellement, les restrictions empêchent parfois d'agir en cas de crise ou, plus généralement, en cas de demande d'aide mutuelle pour les voisins :

« [L]a pandémie a constitué pour l'Eurodistrict une mise en place d'une coopération qui a permis d'instaurer un niveau de confiance très élevé et où nous avons ainsi jeté, je pense, les bases d'une confiance solide pour l'avenir entre les acteurs. Et c'est très important pour notre région. Je ne pense donc pas que si quelqu'un m'appelait pour me dire 'j'ai besoin d'aide', je me demanderais une seule seconde s'il peut obtenir de l'aide tout de suite. Mais je sais aussi que je n'ai pas de cadre d'action qui me permette de le faire. Et c'est pareil dans l'autre sens. C'est là que je dirais que oui, il est important d'avoir un Eurodistrict. » (Int_loc_D_3_W)

La pandémie a également montré que les acquis de l'intégration européenne sont vulnérables face aux crises. Ils exigent pour les espaces interdépendants un travail et un engagement quotidiens des acteurs et des habitants. Il ne s'agit pas seulement d'une dimension fonctionnelle et institutionnelle de la coopération, mais aussi de la dimension conceptuelle. Au début, la réconciliation et les étapes de l'intégration européenne étaient des moteurs importants de la coopération transfrontalière. Par la suite, les acteurs se sont concentrés sur des tâches pratiques et les concepts ont fait défaut. L'exemple de la région frontalière franco-allemande montre que les anciens préjugés et stéréotypes, qui semblaient ne plus exister après tant d'années de coopération, ont refait surface pendant la crise (Freitag-Carteron, 2021). C'est pourquoi un travail conceptuel visant la rencontre et la compréhension reste nécessaire. Une identité transfrontalière des régions frontalières peut être encouragée par des marques publicitaires et des offices du tourisme communs. Cela pourrait non seulement renforcer l'image des régions frontalières vers l'extérieur, mais aussi renforcer l'identification des habitants des régions frontalières. Des sentiers didactiques, des expositions en plein air, des parcs de loisirs, etc. situés de part et d'autre de la frontière peuvent y contribuer et inciter les uns et les autres à franchir la frontière. Ainsi, les régions frontalières ne seront pas seulement considérées de l'intérieur, mais aussi de l'extérieur, comme des espaces interdépendants intégrés. La coopération transfrontalière devrait être une *partie plus visible* de la vie quotidienne.

Synthèse des recommandations d'action :

- Rendre plus visible la spécificité des régions frontalières en tant qu'espaces de vie transnationaux aux niveaux national et européen.
- Prendre au sérieux l'idée des laboratoires vivants de l'intégration européenne et la dynamiser.
- Mettre davantage en avant les exemples positifs de coopération et consolider les avantages d'une Europe des frontières ouvertes aux niveaux politique et public.
- Réaliser des analyses SWOT pour les régions transfrontalières et élaborer des stratégies de développement communes.
- Adopter une approche intégrative de la planification stratégique qui tienne compte des dimensions fonctionnelles, institutionnelles et conceptuelles du développement.
- Se concentrer sur les barrières juridiques et travailler activement à leur élimination.
- Développer une vision conceptuelle de la coopération transfrontalière, étayée par des valeurs et des objectifs communs.
- Mettre en avant la réussite de la coopération transfrontalière et l'intégrer dans le quotidien.

Encadré 4 : Recommandations d'action axées sur la frontière comme ressource. Source : propre compilation.



Resilienz grenzüberschreitender Kooperation in Europa – Handlungsempfehlungen für deutsch- polnische und deutsch-französische Grenzräume

Julia Dittel, Elżbieta Opiłowska, Florian Weber & Sylwia Zawadzka

1. Grenzüberschreitende Kooperation in der Polykrise

„Wir machen eine Politik der kleinen Schritte und jedes Mal bringen wir einen Stein zum Gebäude. Und am Ende haben wir eine Mauer gebaut, nicht die Berliner Mauer, aber eine Mauer, die von der Verflechtung und Beteiligung aller zeugt. Das ist es, was die Standfestigkeit der Mauer ausmacht.“⁵

Mit den Worten des einführenden Zitats beschrieb ein französischer Bürgermeister im Frühjahr 2020 seine Vorstellung zur Entwicklung der Kooperation im Grenzraum zwischen dem deutschen Saarland und dem französischen *département* Moselle. Es ist die Idee der schrittweisen Verankerung und Vertiefung der Zusammenarbeit im Zeitverlauf durch ein gemeinsames ‚Wachsen‘. Nach der Zäsur des Zweiten Weltkriegs haben sich Deutschland und Frankreich immer mehr angenähert – und dies von nationalen wie regionalen und lokalen Initiativen ausgehend. Städtepartnerschaften, der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963 (Elysée-Vertrag), gemeinsame Abkommen und Projekte sowie grenzübergreifende Strukturen wie Eurodistrikte stehen beispielhaft hierfür (u.v. Crossey & Weber, 2022; 2023; Defrance & Pfeil, 2016; Filipová, 2015). Wie bei der europäischen Integration jahrzehntelang vorausgesetzt, schien es auch für die deutsch-französische Kooperation zeitweise neben fortbestehenden Herausforderungen eher nur eine Richtung für die künftige Entwicklung zu geben: vertiefend und weiter nach vorne. Die Covid-19-Pandemie hat im Jahr 2020 allerdings Gewissheiten angegriffen, die sinnbildliche Mauer aus dem Einstiegszitat ins Wanken gebracht und zu einer unerwarteten Zäsur geführt. Mit der Ausbreitung des Coronavirus setzten Nationalstaaten in Europa verstärkt auf eigenverantwortliches Agieren und dabei auch auf einen Grenzen reglementierenden Zugriff (Medeiros et al., 2021; Reitel et al., 2020) – so auch Deutschland mit der Einführung verstärkter Grenzkontrollen zu verschiedenen Nachbarn, darunter Frankreich, am 16. März 2020 (einführend u.a. Brodowski et al., 2023; Weber et al., 2021). Drei Tage später wurden zusätzlich verschiedene Grenzübergangsstellen zeitweise geschlossen, was das etablierte System von wirtschaftlichen wie privaten Austauschbeziehungen aus dem Gleichgewicht brachte (Dittel, 2023; Pigeron-Piroth et al., 2021; Weber, 2022). Gerade auf lokaler Ebene wurden die getroffenen Entscheidungen

⁵ « On fait la politique des petits pas et on apporte chaque fois une pierre à l'édifice. Et à la fin, on a construit un mur, pas celui de Berlin, mais un mur qui témoigne de l'imbrication et de l'implication de tout le monde. C'est ce qui fait la solidité du mur. »

verschiedentlich als einseitig und unzureichend kommuniziert wahrgenommen. Die deutsch-französische Zusammenarbeit wurde auf eine gewisse Probe gestellt (Dylla, 2021; Freitag-Carteron, 2021; Wassenberg, 2020). Eine ‚Krisenfestigkeit‘ bei schockartig eintretenden Ereignissen ließ sich zumindest nach dem unmittelbaren Beginn der Ausbreitung des Coronavirus in Europa nicht attestieren, gewisse Lerneffekte folgten jedoch im Zeitverlauf (Dittel et al., 2024).

Wenn bereits in einer eigentlich so eng verschlungenen Grenzregion die Krisenauswirkungen mit stockenden Warenflüssen, Unsicherheiten für Grenzpendler:innen und zeitweise unterbundenen Grenzübertritten für private Belange vielfältig ausfielen und für Herausforderungen nicht umgehend fixe Lösungen bereitstanden, wie sah im Vergleich die Krisenlage in Grenzregionen aus, die noch nicht über vergleichbar lange und institutionalisierte Verbindungen verfügen? Als ein markantes Beispiel zur Kontrastierung kann die deutsch-polnische Grenzregion fungieren. Hier konnten sich erst nach dem Ende des Kalten Krieges und dem deutsch-deutschen Einigungsprozess ab den 1990er Jahren vertiefende bilaterale Beziehungen entwickeln, verbunden mit der EU-Osterweiterung 2004 und dem Eintritt Polens in den Schengen-Raum 2007 (Opiłowska & Roose, 2015; Opiłowska & Sus, 2015). Ohne Frage ist aufgrund spezifischer historischer Entwicklungen und weiterer Faktoren, die bis heute politisch nachwirken, auf nationaler Ebene von einer einfachen Übertragbarkeit der deutsch-französischen Erfahrungen Abstand zu nehmen. Gleichzeitig entstanden auf lokaler Ebene grenzüberschreitende Kooperationen, die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Traditionen und verschieden weitreichender Formen der Institutionalisierung im lokalen und regionalen Kontext Vergleiche zielführend erscheinen lassen (Ulrich & Wassenberg, 2021). Auch in dieser Region kamen im Zuge der Covid-19-Pandemie nationalstaatlich ansetzende Maßnahmen, ausgehend von Polen, zum Tragen, die auf praktischer Ebene sogar ab Mitte März 2020 zu einer zeitweisen Nahezu-Schließung der Grenze führten, wobei sich schnell zeigte, dass die weitreichende Verhinderung von grenzüberschreitenden Flüssen in einem Europa offener Grenzen nicht mehr umsetzbar war (Cyrus & Ulrich, 2021). Hürden wie Quarantäneauflagen behinderten den grenzüberschreitenden Lebensalltag und schränkten persönliche wie berufsbedingte Austauschbeziehungen ein (Jańczak, 2020). Solidaritätsbekundungen und politisches Agieren entlang der deutsch-polnischen Grenze machten für unterschiedliche Akteure wiederum deutlich, dass ein Virus nicht vor nationalen Grenzen Halt macht und gemeinsam mehr zu erreichen ist (Opiłowska, 2021a; 2021b) – die Krise damit als Weckruf und Impulsgeber für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die europäische Solidarität (Opiłowska, 2022, S. 12; vgl. auch allg. Gerhards, 2020)?

Im vorliegenden *Policy Paper* rücken wir vor dem Hintergrund der einführenden Bemerkungen die deutsch-französische und die deutsch-polnische Grenzregion mit zwei spezifischen regionalen Zuschnitten im Lichte der unterschiedlichen europäischen Entwicklungspfade in den Fokus. Wir fragen danach, wie verschieden bzw. vergleichbar auf die Covid-19-Pandemie reagiert wurde und welche Handlungsempfehlungen daraus für die weitere grenzüberschreitende Zusammenarbeit abgeleitet werden können. Ausgangspunkt hierzu bildet ein Forschungsvorhaben, das wir – die Autor:innen des Papers – 2022 bis 2024 gemeinsam dankenswerter Weise mit Mitteln der Deutsch-Polnischen Wissenschaftsstiftung (DPWS) durchgeführt haben. Die Coronakrise fungiert als Ausgangspunkt, um im Kern danach zu fragen, wie die Grenzregionen auf dieses Schockereignis reagierten, welche Konsequenzen regional resultierten und welche Anpassungsstrategien entwickelt wurden und werden. Das Vorhaben schreibt sich in die wissenschaftliche Analyse um Resilienz ein, gleichzeitig ist es innerhalb der *Border Studies* und der grenzüberschreitenden Mehrebenen-Governance zu verorten. Denn lokale und regionale Umbrüche sind in den nationalen und europäischen Kontext eingebettet. In den Mittelpunkt rückt das Gebiet des Eurodistrikts SaarMoselle in der Grenzregion Saarland-département Moselle im Vergleich zur Euroregion Pro Europa Viadrina im Grenzregion Brandenburg-Wojwodschaft Lubuskie, um neben ad-hoc-Krisenreaktionen spezifische Faktoren zugunsten einer künftigen Krisenfestigkeit abzugleichen. Dieser Zugang gewinnt ergänzend dadurch an Relevanz, dass Krisen zu einem neuen Normalfall im 21. Jahrhundert geworden sind und entsprechend Resilienz jenseits einer Gesundheitskrise zum wachsenden Belang wird – in Zeiten einer ‚Polykrise‘ (Knodt et al., 2020; Ludwigs & Schmahl, 2020). Die Grundlage für die vorgestellten Ergebnisse und abgeleiteten Empfehlungen bildet ein Methodenmix aus einer Dokumentenanalyse ab März 2020 (Willensbekundungen, Petitionen, Resolutionen etc.) und der inhaltsanalytischen Auswertung leitfadengestützter Expert:innen-Interviews mit Akteuren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Mehrebenen-Geflecht politischer Steuerung von der EU- bis zur lokalen Ebene.

Im Folgenden werden nach einer kurzen Klärung des Krisen- und Resilienzverständnisses und einer Einführung in die beiden betrachteten Grenzräume zentrale Forschungsergebnisse in komprimierter Form zu Krisenreaktionen herausgestellt (Kapitel 2). Im Anschluss leiten wir Handlungsempfehlungen zur Resilienz der beiden grenzüberschreitenden Verflechtungsräume ab, die wir beispielhaft illustrieren und in Textboxen komprimiert zusammenfassen (Kapitel 3). Die Ergebnisse können nicht ohne Weiteres auf andere europäische Grenzregionen übertragen werden, gleichzeitig haben manche durchaus auch verallgemeinerbaren Charakter. Sie schreiben sich grundlegend in die Diskussionen um Grenzregionen als

„living labs of European integration“ ein (European Commission, 2021), denen wir damit vertiefend Beachtung schenken.

2. Deutsch-französische und deutsch-polnische Grenzräume im Lichte der Covid-19-Pandemie

Um Handlungsempfehlungen für die ‚Krisenfestigkeit‘ grenzüberschreitender Kooperation ableiten zu können, legen wir zunächst eine Basis. Den Ausgangspunkt bildet eine Einordnung, wie sich Krise, Polykrise und Resilienz verstehen lassen. Im Anschluss werden der Eurodistrict SaarMoselle und die Euroregion Pro Europa Viadrina kurz vorgestellt, um danach Entwicklungslinien der beiden Grenzräume im Zuge der Covid-19-Pandemie entlang der Resilienz-Kategorien Widerstandsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transformationsfähigkeit herauszustellen.

2.1 Polykrise und Resilienz

Die Nutzung des Krisenbegriffs dürfte mit der Covid-19-Pandemie noch einmal inflationärer geworden sein als es zuvor bereits der Fall war. Doch wie kann ‚Krise‘ eigentlich konturiert werden (dazu auch Abbildung 1)? Zurück geht der Begriff auf den griechischen Terminus ‚*krisis*‘, mit dem auf Entscheidungen und einschneidende Wendungen abgehoben wurde. Mit Schäfers (2016, S. 182) lässt sich daran anschließend und diese erste Bestimmung aufgreifend unter Krise „jene[r] Zustand der Gesellschaft bzw. zentraler gesellschaftlicher Bereiche (Wirtschaft, Bildungswesen, Sozialstaat), in dem unter Zeitdruck schwierige Probleme der Anpassung, der Koordination und ggf. der Strukturveränderung und Systemerhaltung zu lösen sind“, verstehen. Krisen bringen damit üblicherweise bedenkliche Situationen hervor, die mitunter überraschend und unvorhergesehen eintreffend und gesellschaftlich bedrohend und herausfordernd ausfallen – als Schocks. Einhergehend ergeben sich tendenziell kurze Entscheidungszeiten (Knodt et al., 2020, S. 124). Manche Krisen bahnen sich im Verhältnis dazu langsam und zunächst weniger merklich an, gewinnen dann allerdings an Virulenz, wie beispielsweise die Klimakrise. Gewissheiten bzw. liebgelebte Gewohnheiten erodieren unabhängig von Zeitlichkeiten, bringen Unsicherheiten mit sich und stören etablierte gesellschaftliche Funktionssysteme. Krisen bedeuten so „stets Umbruch, Veränderung und damit Geschichtlichkeit“ (Flatschart, 2016, S. 81). Aus einer konstruktivistischen Forschungsperspektive heraus ist gleichzeitig anzumerken, dass ‚Krisen‘ soziale Konstruktionen darstellen, die gesellschaftlich sprachlich und narrativ gerahmt werden – wir greifen und entwickeln damit, was wir als krisenhafte Entwicklungen einstufen und mit Risiken assoziieren (Bösch et al., 2020, S. 5; Kazmaier & Weber, 2023).

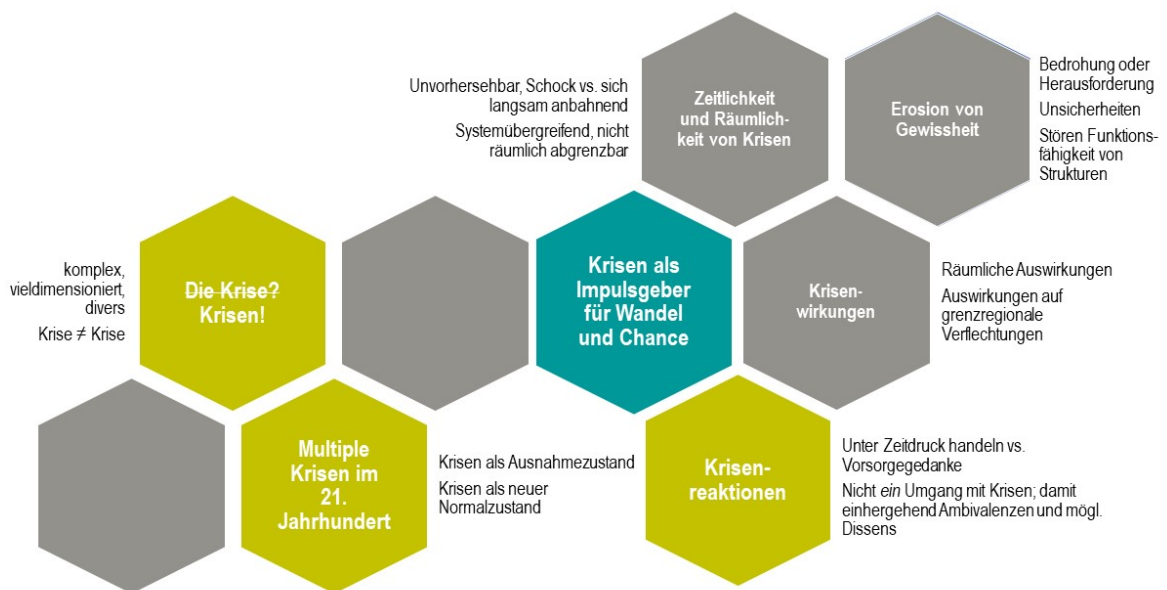


Abbildung 1: Krisenverständnis (Quelle: Konzeption und Darstellung Julia Dittel).

Die letzten Jahre haben verschiedentliche Krisen in unseren Fokus gerückt, ob die Bankenkrise, die Eurokrise, die Flüchtlingskrise, die Klimakrise oder die Energiekrise. Für die Europäische Union ergaben sich damit unterschiedliche Herausforderungen (Knodt et al., 2020, S. 119; vgl. u.a. auch allg. Opiłowska, 2021b),

wobei mitunter die eine Krise noch nicht zu Ende ist, wenn sich eine andere anbahnt. Mit dem Terminus der *multiplen Krisen* bzw. der *Polykrise* wird daher genau auf die Interdependenz unterschiedlicher krisenhafter Entwicklungen abgehoben – im EU-Kontext 2016 erstmalig von Jean-Claude Juncker mit dem Bezug auf den aktuellen Zustand Europas bezogen (Knodt et al., 2020, S. 119). Es sind also „vielfältige Krisenhaftigkeiten“, die gesellschaftlich „miteinander verknüpft“ sind (Flatschart, 2016, S. 82), komplexe Wechselspiele unterschiedlicher Dynamiken bedingen (Bösch et al., 2020, S. 4) und letztlich dazu führen, dass Krisen im Plural im 21. Jahrhundert nicht nur Ausnahmezustände beschreiben, sondern auch einen neuen Normalzustand. Rezente Krisen erschüttern auch die Imagination des ‚Europas ohne Grenzen‘. Insbesondere Grenzregionen, die sich an der Schnittstelle von mindestens zwei nationalen Territorien, politischen Systemen, ‚kulturellen Ordnungen‘ und sozialen Räumen befinden, sind im 21. Jahrhundert von multiplen Störungsfaktoren betroffen, die ihre Vulnerabilität offenlegen und Stabilität sowie Sicherheit beeinträchtigen. Als Reaktion auf rezente Krisensituationen griffen viele Staaten in den letzten Jahren auf *Rebordering*-Mechanismen zurück. Nun sollten verschärfte Grenzkontrollen oder neue physische Barrieren (Zäune und Mauern) entlang der Grenzen das eigene Land vor ‚Gefahren‘ (unterwünschten Flüchtlingen oder auch dem Coronavirus) schützen. So militarisieren Nationalstaaten „ihre Grenzen durch den Einsatz von Truppen, Schiffen, Flugzeugen, Drohnen und digitaler Überwachung zu Land, zu Wasser und in der Luft“⁶ (Benedicto et al., 2020, S. 5) – als etablierter Weg zum Umgang mit wahrgenommenen Risiken.

Die bisherigen Begriffsbestimmungen haben in der Tendenz eher einen negativen Einschlag angenommen. Krisenereignisse können aber auch als Katalysatoren für Umbrüche fungieren, um eingeschlagene Pfade zu durchbrechen, also potenziell produktives Potenzial entfalten (Collier & Collier, 2002, S. 29; Falkner, 2016). Das Schlagwort der ‚Krise als Chance‘ konnte sich in diesem Kontext verfestigen.

In direkter Verbindung mit der Reaktion auf Krisenhaftigkeiten erlangte auch das Schlagwort ‚*Resilienz*‘ in den letzten Jahren unmittelbare (gesellschafts)politische Bedeutung, wobei sich für Grenzregionen entsprechend speziell eine ‚resiliente‘ grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Zielsetzung ergibt (Hippe et al., 2022; Opiłowska, 2022; Korhonen et al., 2021). Doch welche Faktoren tragen zur grenzüberschreitenden Resilienz bei? Ebenfalls konstruktivistisch gedacht verstehen wir Resilienz nicht als einen gegebenen Zustand, sondern als einen zeitlichen und räumlichen Prozess. Es gibt folglich nicht nur eine Form von grenzüberschreitender Resilienz, die für alle Krisen und alle Zeiten geeignet ist. Gleichzeitig weisen resiliente Strukturen bestimmte gemeinsame Merkmale auf:

1. die Fähigkeit, störenden Ereignissen zu widerstehen und eine allgemein funktionierende Struktur aufrechtzuerhalten (**Resistability/Widerstandsfähigkeit**),
2. die Anpassungsfähigkeit an sich verändernde Umstände und das Lernen aus vergangenen Erfahrungen (**Adaptability/Anpassungsfähigkeit**),
3. die Fähigkeit, langfristige Transformationen zu durchlaufen und sich weiterzuentwickeln (**Transformability/Transformationsfähigkeit**) (dazu einführend Andersen & Prokkola, 2022; Brown, 2016; Opiłowska, 2022; Walker & Salt, 2006; Wilson & Wilson, 2019).

Es ist zu betonen, dass diese Faktoren nicht als drei aufeinanderfolgende Phasen zu verstehen sind, sondern als Prozesse, die sich überschneiden und gleichzeitig ablaufen können. Entlang dieser drei Faktoren wird im Weiteren eine Einordnung der beiden Grenzregionen SaarMoselle und Pro Europa Viadrina vorgenommen. Vorab erfolgt ein kurzer Abriss zu den beiden beleuchteten Grenzregionen.

2.2 Ein kurzer Einblick in die beiden beleuchteten Grenzregionen

In der Kontrastierung und auf der Suche nach übergreifenden Mustern wurden zwei europäische Grenzregionen, wie einführend angerissen, mit ihrem Umgang in Zeiten der Covid-19-Pandemie beleuchtet. Im deutsch-französischen Grenzraum rückt der Verflechtungsraum SaarMoselle in den Mittelpunkt der Betrachtung, der innerhalb der so genannten Großregion liegt (Lorig et al., 2016; Wille, 2015) und wo der Weg europäischer Integration frühzeitig mitgelebt wurde. Im Zeitalter der Industrialisierung hatte sich ein eng verzahntes Kohle- und Stahlrevier mit dem so genannten Montandreieck herausgebildet. Mit der Wirtschaftskrise verstärkt ab den 1970er Jahren wurde die Region zu einem Impulsgeber für den sich intensivierenden deutsch-französisch-luxemburgischen Austausch, um gemeinsam Herausforderungen zu begegnen. Nach und nach entwickelten sich immer stärkere Formen der grenzüberschreitenden Wirtschafts-, Arbeits-, Politik-, Sozial-, Kulturbeziehungen (Dörrenbächer, 2015; Weber, 2020; Wille, 2011). Die Großregion stellt heute den größten grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt in der EU mit über 260.000 Grenzgänger:innen dar, wobei 2022 von Lothringen knapp 13.000 Grenzgänger:innen ins Saarland pendelten. Hervorgegangen aus dem 1997 gegründeten Verein ‚Zukunft SaarMoselle Avenir‘ wurde im kleinräumigeren Maßstab als auf der Ebene der Großregion im Jahr 2010 der Europäische Verbund für

⁶ „militarised their frontiers through the deployment of troops, ships, aircraft, drones, and digital surveillance, patrolling land, sea and air.“

Territoriale Zusammenarbeit EVTZ Eurodistrict SaarMoselle mit eigener Rechtspersönlichkeit institutionalisiert, bestehend aus fünf Gemeindeverbänden des *départements* Moselle – mit der Grenzstadt Sarreguemines und der grenznahen Stadt Forbach – und dem Regionalverband Saarbrücken im Saarland (siehe Abbildung 2). Er erstreckt sich über 1.400 km², umfasst rund 600.000 Bewohner:innen und zielt auf die grenzregionale Zusammenarbeit ab (Eurodistrict SaarMoselle, 2021; Ulrich, 2021, S. 448-449; Weber, 2020, S. 185-186).

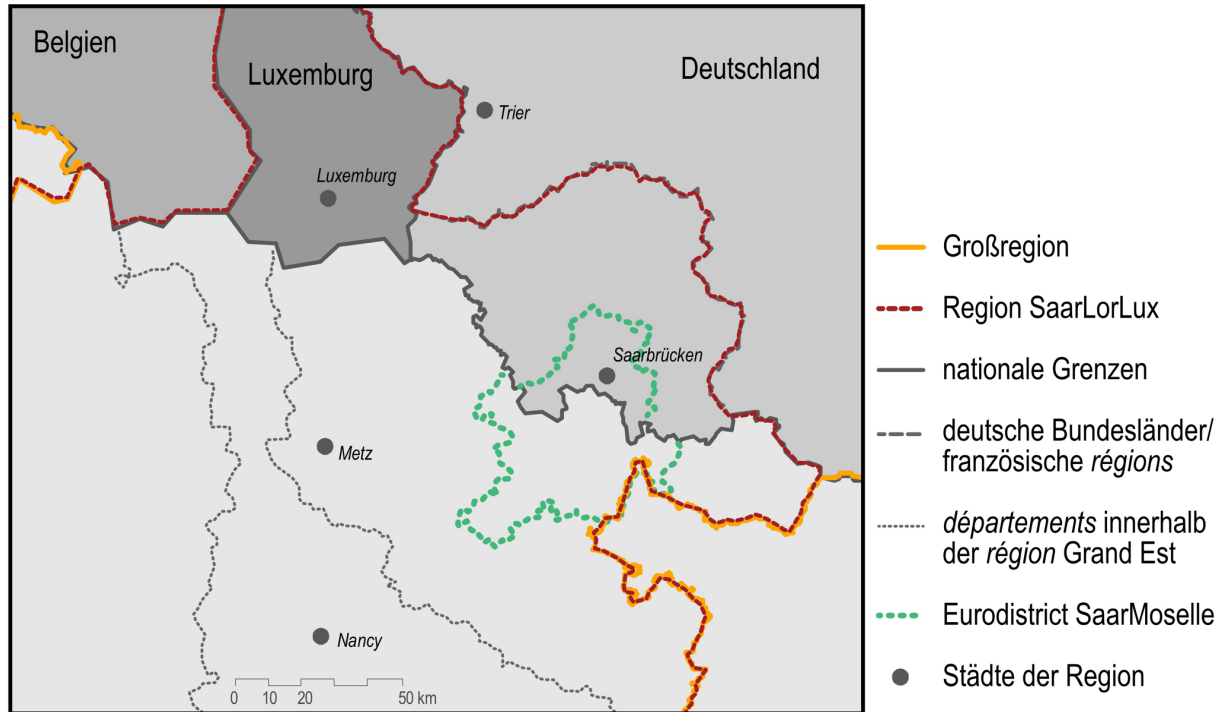


Abbildung 2: Der Eurodistrict SaarMoselle (Quelle: Konzeption und Darstellung Florian Weber, angepasst auf Grundlage von Weber, 2022, S. 9).

Der deutsch-polnische Grenzraum zwischen dem Land Brandenburg und der Wojwodschaft Lubuskie kann im Verhältnis auf einen kürzeren europäischen und grenzüberschreitenden Integrationsprozess zurückblicken, der sich ab 1990 in Vereinbarungen zwischen der Bundesrepublik und Polen niederschlug bzw. niederschlagen konnte – ausgehend vom deutsch-polnischen Grenzvertrag von 1990, dem deutsch-polnischen Vertrag über gute Nachbarschaft und freundliche Zusammenarbeit von 1991 und im Weiteren dem EU-Beitritt Polens im Jahr 2004. Im Hinblick auf das deutsch-polnische Verhältnis wird im Besonderen die Euroregion Pro Europa Viadrina als eine von vier deutsch-polnischen Euroregionen und als länderübergreifender regionaler Zusammenschluss beleuchtet (vgl. Abbildung 3). Zum Kern gehört die Doppelstadt Frankfurt/Oder-Słubice – mit der Oder als Grenzfluss. Die Euroregion mit knapp 820.000 Bewohner:innen auf 10.200 km² (Abbildung 3) wurde bereits 1993 gegründet, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu stärken, wobei der Wegfall der Grenzkontrollen 2007 durch das Schengener Abkommen zu Erleichterungen der Kooperation beigetragen hat und sich Dynamiken vor allem seit den 2010er Jahren abzeichnen (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023; Ulrich & Wassenberg, 2021, S. 3). Die Trägerschaft haben zwei Vereine inne: auf deutscher Seite der Verein Mittlere Oder e.V. (Frankfurt (Oder)) und auf polnischer Seite der Verein Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina“ (Gorzów Wielkopolski), die die Belange und Ziele der Euroregion abgestimmt voranbringen wollen und sollen (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, o.S.).

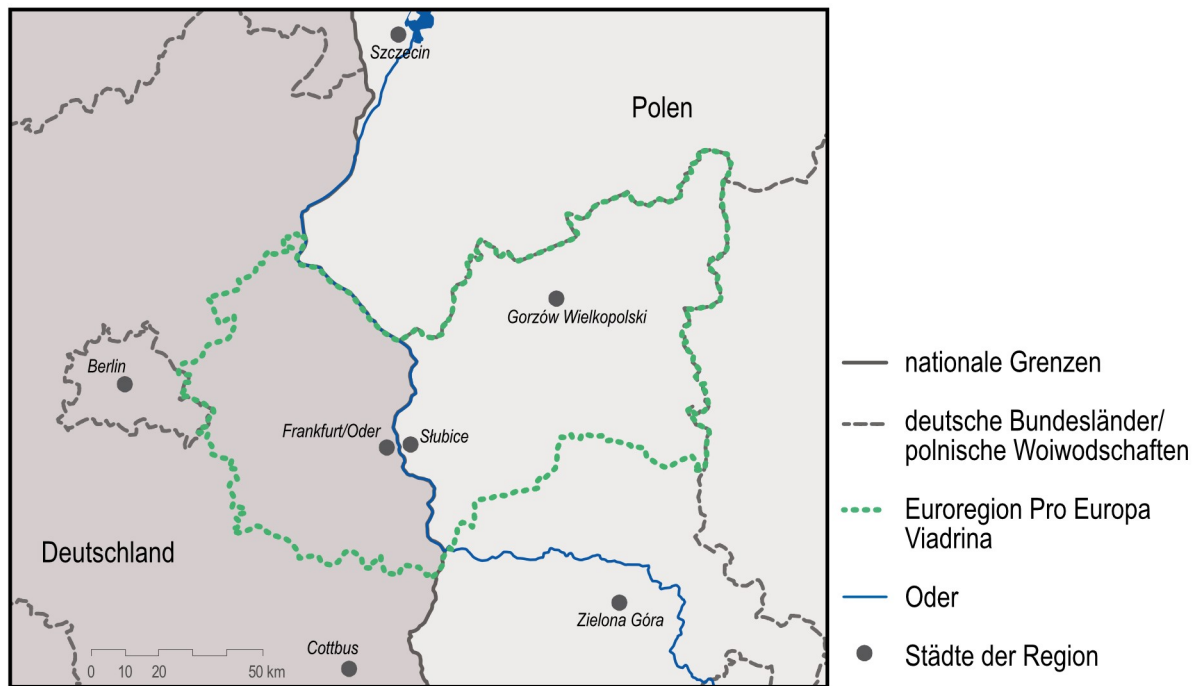


Abbildung 3: Die Euroregion Pro Europa Viadrina (Quelle: Konzeption und Darstellung Florian Weber, Kartendatengrundlage Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, o.S.).

2.3 Französisch-deutsch-polnische Entwicklungsperspektiven der beiden Grensräume vor dem Hintergrund der Pandemie

Wie wurde im deutsch-französischen und im deutsch-polnischen Grenzraum auf die Covid-19-Pandemie reagiert, welche Lerneffekte zeichneten sich ab? Im Folgenden werden für den Eurodistrict SaarMoselle und die Euroregion Pro Europa Viadrina innerhalb des europäischen Mehrebenengeflechts zentrale Ergebnisse aus den empirischen Erhebungen entlang der drei Kategorien *Resistability/Widerstandsfähigkeit*, *Adaptability/Anpassungsfähigkeit* und *Transformability/Transformationsfähigkeit* dargestellt und vergleichend eingeordnet. Zitate dienen dabei der Illustration. Zum Schutz der persönlichen Daten der Interviewpartner:innen erfolgte durchgehend eine Anonymisierung, wobei mit den Kürzeln sowohl Verweise auf die Ebene als auch die jeweilige Grenzregion gegeben sind: Int=Interview_EU=Europäische Ebene/trans=transnational/nat=national/reg=regional/loc=lokal_F=Frankreich/D=Deutschland/P=Polen_Nummer des Interviews_W=westliche Grenzregion/E=östliche Grenzregion.

Resistability/Widerstandsfähigkeit: Schockstarre, gefolgt von lokalen und regionalen Widerstandsaktionen

„Ja, weil die Probleme, die wir zum Beispiel zwischen Frankreich und Deutschland hatten, die Slowakei hatte sie mit Ungarn oder Österreich, Polen mit der Slowakei, das gleiche. Also wenn es eine Krise im Gesundheitsbereich oder der Migration gibt, oder Energie- oder Umweltthemen, die nicht an den Grenzen Halt machen, Migranten machen nicht an Grenzen halt, eine radioaktive Wolke, wenn man Tschernobyl gesehen hat, die radioaktive Wolke hat nicht an der Grenze Halt gemacht, also gibt es solche Themen, die alle grenzüberschreitenden Bereiche betreffen und das ist jetzt trotzdem etwas, was auch wichtig ist.“ (Int_reg_F_5)

„[Z]u dieser Zeit gab es einfach keine andere Möglichkeit. Das Dilemma war folgendes: Kontrollen einzuführen, den Grenzverkehr strenger zu kontrollieren und den Transit durch Polen im Auge zu behalten, und auch diese grenzüberschreitenden Kontakte, oder dem schwedischen Modell zu folgen, sich dafür entscheiden, alles zu öffnen und sich auf den Tod vorzubereiten und das war's.“ (Int_trans_P_8_E)

„Es war eine Zeit, in der wir [...] mit dem Blick auf das grenzüberschreitende Krisenmanagement am Anfang oft geschockt waren, fassungslos über bestimmte Entscheidungen und Vorgehensweisen, die [...] getroffen wurden, dann wieder hoffnungsvoll. Es war eine unheimlich intensive Zeit, weil wir fieberhaft nach Möglichkeiten gesucht haben, wie wir das schützen können.“ (Int_EU_1_W)

Mit seiner unkontrollierten Ausbreitung in Europa nahm die ‚gefühlte‘ Bedrohung durch das Coronavirus im Frühjahr 2020 rasch zu. In Reaktion auf lokale Hotspots und die Klassifikation als Epidemie bzw. schnell als Pandemie im März schränkten nationale Entscheidungsträger:innen die Freizügigkeit ihrer Bürger:innen ein – unter anderem durch die Einführung von Grenzrestriktionen wie in einem ‚Dominoeffekt‘. Schnell entstand angesichts unkoordinierter und unilateraler Entscheidungen ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen und (Un-)Durchlässigkeiten von Staatsgrenzen. Die verstärkten Grenzkontrollen und teilweisen Grenzsicherungen unterminierten das, was lange als sichere Gegebenheit innerhalb des Schengen-Raums gegolten hatte – dass Grenzen innerhalb Europas offen seien. Die einleitenden Zitate verdeutlichen dabei das Dilemma zwischen dem Schutz der ‚eigenen‘ Bevölkerung und der Zerreißprobe für Grenzregionen, die aus den Entscheidungen zu *Rebordering*-Maßnahmen – auch als ‚Covidfencing‘ beschrieben (Medeiros et al., 2021) – resultierte. Sowohl in der deutsch-französischen als auch in der deutsch-polnischen Grenzregion war die erste Phase der Pandemie im Frühjahr 2020, die von besonders hoher Unsicherheit geprägt war, von dem komplexen Spannungsverhältnis zwischen schwer einschätzbaren Risiken und Bemühungen um (grenzüberschreitende) Solidarität gekennzeichnet. Eine umfassend bestehende Widerstandsfähigkeit der Grenzregionen auf das schockartig eintretende Ereignis Covid-19 kann nicht konstatiert werden, eher eine Suche nach möglichen Widerstandsreaktionen.

„Also da waren jenseits [...] von den politisch bewegten Zeiten [...] auch ganz viele emotionale Momente [...] dabei für einen, der hier an einer Grenze, die keine mehr war, aufgewachsen ist.“ (Int_reg_D_3_W)

Um die Ausbreitung des Coronavirus einzudämmen, führte, wie eingangs bereits angerissen, die Bundesrepublik Deutschland am 16. März 2020 verstärkte Grenzkontrollen für einige Nachbarländer, darunter Frankreich und Luxemburg, ein (BMI, 2020b). Drei Tage später wurden zahlreiche Grenzübergangsstellen zeitweise geschlossen (BMI, 2020a), womit die grenzüberschreitende Mobilität auf einige ‚notifizierte‘ Grenzübergänge beschränkt wurde und es nur noch unter Angabe von ‚triftigen Gründen‘ – darunter der Weg zur Arbeit, nicht aber das Besuchen von Schulen, Freunden und Familie – möglich war, die Grenze zu passieren (Theis, 2021). Die Restriktionen fanden am 16. Mai an der Grenze zu Luxemburg und rund einen Monat später an der Grenze zu Frankreich ein Ende – nach lautstarker Kritik betroffener Bevölkerungsteile.

„Nun, die Einwohner haben es sehr stark gespürt, weil wir hier praktisch keine Grenze haben. Die Städte wachsen zusammen, Familien finden zueinander, deutsch-polnische Familien entstehen.“ (Int_reg_P_9_E)

In der Nacht vom 13. auf den 14. März traf das polnische Ministerium für Inneres und Verwaltung die Entscheidung, die gemeinsame Grenze mit Deutschland ab 15. März für den Personenverkehr weitgehend zu schließen. Eine Adaption dieser Regelung circa zwei Wochen später trug den weitreichenden Störungen durch die Grenzsicherungen Rechnung. Grenzübertritte wurden fortan unter der Voraussetzung einer verpflichtenden 14-tägigen Quarantäne erlaubt. Zeitweise konnten Pendler:innen, Schüler:innen und Studierende so nicht mehr ihrem gekannten Alltag nachgehen. Angesichts dieser kaum tragbaren und stark einschränkenden Situation wurde die Quarantänepflicht für die voranstehend genannten Personengruppen Anfang Mai 2020 aufgehoben (Cyrus & Ulrich, 2020), bevor die Grenzrestriktionen in der Nacht vom 12. auf den 13. Juni gänzlich aufgehoben wurden.

„Also, [...] die erste Situation war, die Grenzsicherungen aus Polen, oder auch die Grenzsicherung Deutschlands Österreich gegenüber, die haben absolut alle überrascht, die im Grenzraum leben, und es war niemand vorbereitet.“ (Int_reg_D_2_E)

In beiden Grenzregionen brachten die von deutschen bzw. polnischen nationalen Autoritäten beschlossenen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Austauschs sowohl praktische als auch symbolische Herausforderungen mit sich. Entsprechend wurden die Grenzrestriktionen in einer Vielzahl der geführten Interviews als Schock und die Zeit als äußerst herausfordernd und emotional beschrieben. Denn die Krise ließ zahlreiche neue Fragen aufkommen, förderte aber auch bestehende Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kooperation zutage, mit denen in Nicht-Krisenzeiten ein routinierter Umgang erfolgt war. Interdependenzen in Grenzregionen – insbesondere wirtschaftlicher und sozialer Natur – wurden spür- und erlebbar. Auf markante Weise wurde deutlich, wie sehr grenzüberschreitende Verflechtungen vulnibel gegenüber *top-down* getroffenen, unabgestimmten Entscheidungen sind. Dem gegenüber standen gerade die Initiativen auf der lokalen und regionalen Ebene, die sich für schnelle Lockerungen bzw.

Aufhebungen der Grenzrestriktionen einsetzten und insgesamt die gravierenden Folgen der Entscheidungen für die eng verflochtenen *bassins de vie* betonten. Die Veranstaltung von gemeinsamen Kundgebungen sowie die Veröffentlichung von Deklarationen und Solidaritätsbekundungen in beiden untersuchten Grenzregionen stehen hierbei für Impulse *bottom-up* zugunsten einer verstärkten Kooperation und Kohäsion – und damit der Widerstandsfähigkeit in Krisenzeiten.

„Aber auf jeden Fall gibt es Fragen der horizontalen und vertikalen, aber auch der diagonalen Koordination [...], weil die Systeme einfach asymmetrisch sind. Wenn man tatsächlich eine echte Koordination haben will, muss man die verschiedenen Ebenen gleichzeitig einbeziehen. Man kann keine reine subsidiäre Lesart haben.“ (Int_nat_F_1_W)

Auf diese Weise wurde Grenzregionen, trotz aller negativen Erfahrungen, die die Covid-19-Pandemie mit sich brachte, ebenenübergreifend eine verstärkte Aufmerksamkeit zuteil. Im Umgang mit der Krise wurde deutlich, dass Abstimmungsprozesse nicht nur vertikal und horizontal, sondern auch diagonal verlaufen müssen, um divergierenden Zuständigkeiten und Kompetenzen in den unterschiedlichen Ländern im Sinne einer *cross-border multi-level governance* gerecht zu werden (hierzu u.v. Int_reg_D_2_E, Int_reg_D_4_W). Es manifestierte sich damit die Erkenntnis, dass verstärkte Abstimmungen zugunsten der grenzüberschreitenden Widerstandsfähigkeit notwendig sind.

Adaptability/Anpassungsfähigkeit: Abstimmungsprozesse und Maßnahmen zum grenzüberschreitenden Krisenmanagement

„Also wenn es auch um die Situation [geht], [da] gab es immer wieder auf politischer Ebene a) Gesprächsbedarf, aber auch b) Bedarf, vielleicht auch mal Dampf abzulassen oder ein Schlaglicht zu werfen auf das, was in der Grenzregion so los ist. Da hatte dieser Ausschuss [für grenzüberschreitende Zusammenarbeit] [...] dann die Stärke gehabt, tatsächlich auch hochrangige Akteure aus der politischen Verwaltung an einen Tisch zu bringen.“ (Int_nat_D_1_W)

Die Covid-19-Pandemie brachte eine stärkere Sensibilisierung für grenzregionale Belange mit sich. Auch wurde deutlich, dass für eine funktionierende grenzüberschreitende Kooperation im multi-level-Netzwerk abgestimmte Prozesse unter Einbindung *aller Ebenen* unabdingbar sind. In diesem Kontext nahm im deutsch-französischen Grenzraum der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AgZ) zeitweise eine zentrale Rolle ein. Mit dem Aachener Vertrag von 2019 eingerichtet und nicht originär als Kriseninstrument konzipiert lag die Stärke der Struktur im Umgang mit der Pandemie darin, dass in seinen Sitzungen nationale und regionale Verantwortliche beider Länder sowie Vertreter:innen der Eurodistrikte zusammenkamen. In den Besprechungen wurden geplante Entscheidungen kommuniziert und deren ‚Grenzraumverträglichkeit‘ debattiert sowie rückwirkend evaluiert, wie sich bestimmte Maßnahmen zur Pandemieeindämmung auf die Grenzregion ausgewirkt hatten. Ein ergänzendes Kommunikationsformat, das stärker auf operative Entscheidungen abhob, war eine wöchentlich stattfindende Telefon- bzw. Videokonferenz, die von der Präfektin der *région* Grand Est organisiert wurde. Diese wurde genutzt, um über aktuelle Entwicklungen im Pandemiegeschehen sowie neue (abgestimmte) Maßnahmen und Regelungen zu informieren und einen Austausch dazu zu ermöglichen.

„Wir haben die Sprachkenntnisse, wir haben die Ortskenntnisse, wir haben die Kenntnisse über die Akteure in den Krankenhäusern und wir bringen die Leute zusammen und wir tun, was wir können.“ (Int_trans_2_W)

Neben Kommunikationsformaten, die auf bestehenden Strukturen aufbauten und insbesondere auf eine Koordinierung über Ebenen hinweg abzielten, erlangten gerade auch informelle Kommunikationsformen zentrale Relevanz. Direkte, beispielsweise telefonische Kontaktaufnahmen zwischen Verantwortlichen, die sich aufgrund bestehender persönlicher Netzwerke kannten, verdeutlichten die Notwendigkeit ‚kurzer Wege‘ zugunsten des Krisenmanagements. Auf diese Weise wurde während der Pandemie auch die herausstechende Bedeutung der regionalen, lokalen und in Teilen individuellen Ebene deutlich. Als regionale/lokale Expert:innen und „direkte Zeugen“ der Grenzrestriktionen wurden vor Ort Dinge „selbst in die Hand genommen“ (Int_trans_4_W) – hiervon zeugen beispielsweise die voranstehend aufgeführten Initiativen, die die Aufhebung der Grenzrestriktionen einforderten und sich in späteren Pandemiephasen für einen Verzicht auf entsprechende Regelungen einsetzten. Der Eurodistrict SaarMoselle nahm während der Covid-19-Pandemie aufgrund seiner grenzregionalen Expertise eine Schlüsselrolle ein. Zum einen diente der als EVTZ organisierte deutsch-französische Zusammenschluss als direkte Anlaufstelle für Regionalpolitiker:innen, Gemeinden und Bürger:innen. Neben Informationen konnten die Mitarbeitenden auch von bestehenden grenzüberschreitenden Netzwerken profitieren und auf diese Weise passende Ansprechpartner:innen für unterschiedliche Belange vermitteln. Zum anderen wurde er zu einem aktiven Instrument des Krisenmanagements, als er beispielsweise mit der *Agence régionale de santé* den Transfer französischer Covid-Patient:innen in saarländische Kliniken koordinierte.

Auch im deutsch-polnischen Grenzraum spielte die ebenenübergreifende Kommunikation, die ein gesteigertes Maß an Abgestimmtheit von Entscheidungen sicherstellen sollte, eine entscheidende Rolle.

„Wir haben einmal eine Telefonschalte aufgebaut zwischen den Grenz Bundesländern und der Stadt Berlin [und der der deutschen Botschaft in Warschau] plus Bundesinnenministerium und Außenministerium, [...] wo wir uns teilweise wöchentlich ausgetauscht haben, wie entwickeln sich die Zahlen, ‚habt ihr gehört, ob es eine neue Verordnung gibt?‘, Infektionsschutzverordnung auf Bundesebene und solche Sachen.“ (Int_reg_D_2_E)

Als Reaktion auf die Pandemie etablierte auch die deutsch-polnische Regierungskommission für grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit Onlinemeetings, wovon zwischen Winter 2020 und Winter 2021 allerdings nur drei Sitzungen abgehalten wurden, die zwar nicht zu operationalen Entscheidungsfindungen dienten, aber dennoch eine wichtige Rolle für ein gemeinsames Agenda-Setting spielten. Daneben ermöglichte eine wöchentliche Telefonschalte einen regelmäßigen Austausch über das Pandemiegeschehen, neue Verordnungen etc., wobei zu bedenken ist, dass es sich hierbei eher um ein deutsches Austauschformat über grenzüberschreitende Belange handelte.

„[D]ann wurde ein spezieller Kommunikationskanal für Krisensituationen eingerichtet, und da haben wir Vertreter der Marschallbüros eingeladen, natürlich die Grenzwoiwodschaften: Westpommern, Lebusener Land, Niederschlesien, die Staatskanzlei oder die Europaministerien der Bundesländer [...], Mecklenburg, Sachsen, Brandenburg und Berlin. Und das bildete so eine schnelle Kontaktgruppe. Wir haben Leute in diese Gruppe aufgenommen, die sich schon seit Jahren kannten, damit sie sich austauschen und diese Probleme miteinander laufend lösen konnten. Es waren etwa 10 Leute aus Polen, manchmal bis zu 15, und 10-15 von der deutschen Seite, und es hat funktioniert.“ (Int_trans_P_8_E)

Ein regelmäßig stattfindendes, grenzüberschreitendes Austauschformat unter Beteiligung deutscher und polnischer Vertreter:innen über Ebenen hinweg fand somit nicht statt. Spezifischere Abstimmungsformate wurden im deutsch-polnischen Grenzraum auf der regionalen Ebene etabliert, wo die grenzregionale Expertise vorlag und gleichzeitig die „Folgen von Fehlentscheidungen in erster Linie“ (Int_loc_P_10_E) getragen wurden, wie das voranstehende Zitat verdeutlicht. Vor diesem Hintergrund kann die monatlich veranstaltete Videokonferenz zwischen den deutschen Bundesländern und den polnischen Woiwodschaften als zentrales Kommunikationsformat bezeichnet werden, in dessen Rahmen Informationen während der ersten Pandemiephase ausgetauscht wurden. Wichtige Institutionen während der Pandemie waren darüber hinaus das Frankfurt-Stübiger Kooperationszentrum und die Euroregion Pro Europa Viadrina. Ersteres etablierte eine deutsch-polnische Corona-Hotline, über die Bürger:innen sich konkret zum Umgang mit der Pandemie informieren und beraten lassen konnten. Die Euroregion stellte zudem gebündelte Informationen online zur Verfügung.

„Anlässlich dieser neuen Situation wurde schlagartig die doch fortgeschrittene Verflechtung im deutsch-polnischen Grenzraum spürbar, sichtbar und auch existentiell anfassbar, vor allen Dingen dort, wo auch polnische Arbeitnehmer, ich sag mal, in Größenordnungen arbeiten, standen wir schon vor einer Situation, dass wir die Versorgungssicherheit in Gefahr gesehen haben. Das betraf insbesondere Krankenhäuser, Pflege, aber auch Logistik, Warenverkehr, wo Schwerpunkte der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerschaft aus Polen liegen.“ (Int_reg_3_D_E)

In beiden Grenzregionen wurden die wirtschaftlichen und sozialen Folgen von verstärkten Grenzkontrollen und zeitweisen Grenzsicherungen, wie skizziert, schnell sichtbar. Arbeitskräfte, Schüler:innen und Studierende konnten nicht mehr wie gewohnt zwischen ihrem Wohn- und dem Arbeits- bzw. Ausbildungsort pendeln. In kurzer Zeit wurden von Seiten regionaler Verantwortlicher aus Politik und Wirtschaft Möglichkeiten gesucht, um negative Auswirkungen soweit als möglich zu reduzieren. Noch in der ersten Phase der Pandemie, als Grenzübertritte zwischen Deutschland und Polen zu einer zweiwöchigen Quarantäne verpflichteten, führten die brandenburgischen Behörden eine pauschale Aufwandsentschädigung für polnische Arbeitskräfte ein, mit der die Kosten für Unterbringung und Verpflegung der Pendler:innen und ihrer Angehörigen in Brandenburg ausgeglichen werden sollten. Auch in späteren Pandemiephasen zeugten angepasste Maßnahmen von Anpassungen und Lehren aus der ersten Phase der Pandemie. Ein grenzüberschreitendes Covid-19-Testzentrum direkt an der französischen Grenze sollte beispielsweise die Belastungen von Pendler:innen durch eine eingeführte Testpflicht bei Einreise nach Deutschland abmildern. Auch galten zeitweise Sonderregelungen für Grenzgänger:innen, die für unter 24 bzw. 48 Stunden in die Bundesrepublik einreisten, was von sich etablierenden Anpassungsfähigkeiten zeugt.

Transformability/Transformationsfähigkeit: Schlüsselfaktoren grenzüberschreitender Resilienz

„Auch Europa wird in jeder Krise irgendwie stärker. [...] Wo man vorher auf Nationalismen beharrt hat, wird dann plötzlich sichtbar: ‚Oh, das müssen wir zusammen und solidarisch und gemeinsam regeln‘. Und insofern war das für Europa, glaube ich, ein Schritt voran.“ (Int_nat_F_2_W)

“Die Zusammenarbeit sollte lebendig sein und sich auf die Realität hier und jetzt beziehen, [...] denn oft waren es rein diplomatische Beziehungen, die ziemlich verknöchert waren. Und während der Pandemie wurden sie menschlich, sehr lebendig.“ (Int_reg_P_9_E)

Insbesondere aus den unzureichend abgestimmten und unilateralen Entscheidungen nationaler Verantwortlicher ergaben sich vielfältige Einschränkungen des grenzregionalen Alltags, wenngleich für aufkommende Herausforderungen (Behelfs-)Lösungen gefunden werden konnten – seien es neue Kommunikationskanäle oder angepasste Maßnahmen für Pendler:innen, wie illustriert. Aus der Covid-19-Pandemie blieben so ambivalente Eindrücke zurück – negative Erinnerungen an nationalstaatliche Alleingänge sowie an Unsicherheiten und Unannehmlichkeiten für Grenzgänger:innen, aber auch Lehren, die aus den Erfahrungen zugunsten einer stärkeren Kooperation und Kohäsion zwischenzeitlich gezogen wurden. Übergreifend konnte in diesem Kontext der Bedeutungszuwachs der lokalen und regionalen Ebene sowie zunehmendes Bewusstsein beobachtet werden, dass eine Abstimmung im Mehrebenengeflecht von Grenzregionen nicht nur horizontale und vertikale, sondern auch diagonale Koordination erfordert. Die entsprechenden Lehren mündeten auch in Versprechen von Entscheidungsträger:innen, die grenzüberschreitende Kooperation künftig krisenfester gestalten zu wollen. Um dies jedoch zu ermöglichen, gelte es dringend, eine Rückkehr zum „business as usual“ (Int_reg_D_2_W) zu vermeiden. Vielmehr sollten Lehren konsequent im politischen Handeln Berücksichtigung finden, womit die Krise dann auch als Katalysator für Weiterentwicklungen verstanden werden könnte (hierzu u.v. Int_nat_D_1_W). Doch welche Faktoren tragen zu einer resilienteren und gestärkten Kooperation bei, welche sind eher hinderlich?

„Gerade im Deutsch-französischen kennt man sich. Man kennt die unterschiedlichen Ansprechpartner. Alle haben irgendwie dieselben Programme gemacht. Das ist ein nicht zu unterschätzender Vorteil.“ (Int_nat_D_1_W)

„Strukturen in der Region, [-] ich kann da die Euroregionen benennen, die auf deutscher und polnischer Seite spiegelbildlich vorhanden sind und in einer sehr guten, engen, [-] vertrauensvollen Zusammenarbeit da seit Jahren konkrete Dinge umsetzen und ich denke, dass sich hier eine Struktur finden lässt, die dann auch auf beiden Seiten umgesetzt werden kann.“ (Int_reg_3_D_E)

Ein **erster Schlüsselfaktor** für eine gute grenzüberschreitende Zusammenarbeit waren **informelle Netzwerke und persönliche Kontakte**, die während der Pandemie, insbesondere in der ersten Phase aktiviert werden konnten, als Unsicherheiten und Unabwägbarkeiten besonders groß waren. Ansprechpartner:innen kennen sich und sind miteinander vernetzt. Die daraus resultierende **hohe Bedeutung von Einzelpersonen** ist dahingehend zu spezifizieren, dass viele Akteure der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit selbst biographische Hintergründe in der Region oder im Nachbarland haben, womit ein **hohes Maß politischen Interesses, intrinsischer Motivation und eines ‚Händchens‘ für grenzüberschreitende Belange** einhergeht. Gewisse Fluktuationen ergeben sich durch in der jeweiligen Zeit aktuelle politische Themensetzungen, die Grenzthematiken mal in den Vordergrund, mal in den Hintergrund rücken lassen. Der daraus resultierenden Gefahr, von Einzelpersonen und dem politischen Klima abhängig zu sein, kann durch geregelte Amtsübergaben und gefestigte Strukturen wie Eurodistrikte oder Euroregionen begegnet werden, wo Netzwerke verfestigt werden und wachsen können. Hier wird auf diese Weise **die hohe Bedeutung der lokalen und (grenz)regionalen Strukturen und Institutionen als weiterer Schlüsselfaktor** deutlich.

„Dinge, die eigentlich auch in Nicht-Krisenzeiten gelernt sein wollen, damit man in Krisenzeiten handlungsfähig bleibt, sind für mich absolut das Vertrauen zwischen den Menschen und die richtigen Menschen, die dort zusammenarbeiten.“ (Int_EU_D_1_W)

„Ich glaube, dass man in jeder Situation mehr, besser, mutiger und mit mehr Schwung und vor allem mit mehr Vertrauen tun kann. Die Beziehungen an der deutsch-polnischen Grenze sind durch Politik und einen großen Mangel an Vertrauen geprägt.“ (Int_loc_P_10_E)

Eng mit der Relevanz von Einzelpersonen verbunden ist der **Schlüsselfaktor gegenseitiger Vertrautheit**. Damit ist zuvorderst das Vertrauen zwischen Menschen gemeint. Fehlendes Vertrauen hingegen, wie es in Teilen für den deutsch-polnischen Grenzraum attestiert wurde, ist ein zentrales Hindernis für grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Neben dem Vertrauen sind es aber auch die **sprachliche und interkulturelle Vertrautheit**, die direkt anschließen: Divergierende Sprachkenntnisse erfordern in gemeinsamen Meetings die Verwendung des Englischen als ‚Verkehrssprache‘ oder Übersetzungen durch

Dolmetscher:innen. „Wenn man übersetzt, kommt es [jedoch] häufig zu Missverständnissen“ (Int_reg_F_1_W), etwa wenn Nuancen des Gesagten nicht aufgegriffen und dann anders verstanden werden, als intendiert war. Aber nicht nur auf der sprachlichen Ebene kann es zu Missverständnissen kommen. Auch aus interkulturellen Unterschieden, beispielsweise der Art, wie Sitzungen organisiert werden oder wie ein Mittagessen gestaltet sein sollte, können Reibungen entstehen.

„Aber ‚transposition‘ ist nicht ‚Umsetzung‘. [...] Bei dem einen ist man noch am Überlegen, bei dem anderen operativ dabei. [...] Und wenn man jemanden hat, der weiß, wie man in Frankreich tickt und wie man in Deutschland tickt, das ist ein interkultureller Vermittler.“ (Int_reg_F_1_W)

„Wir hatten bereits eine Arbeitsgewohnheit auf allen Ebenen, also, wenn man sich die Auswirkungen einer Krise wie Covid ansieht, etwas, das wir noch nie erlebt haben, wir wussten überhaupt nicht, was passieren würde, waren wir dennoch relativ reaktionsfähig, weil wir uns kannten, weil wir eine Arbeitsgewohnheit hatten.“ (Int_trans_4_W)

Dabei ist es wichtig, diesen **Unterschieden nicht mit dem Bestreben zu begegnen, sie aufheben zu wollen**. Vielmehr sollte die interkulturelle Kompetenz gestärkt, gegenseitiges Verständnis geschaffen und Beziehungen gepflegt werden, um mit den jeweiligen Arbeits- und Funktionsweisen umzugehen. Hierfür bedarf es **als weiterem Schlüsselfaktor insbesondere einer regelmäßigen Kooperation**. Wer sich in Nicht-Krisenzeiten kennt und ‚versteht‘, kann auch Krisen besser gemeinsam bewältigen. Gemeinsame Routinen, etwa in Form von Übungen oder etablierten Kommunikationsformaten, ermöglichen es Menschen, sich kennenzulernen, Vertrauen auf- und Reibungen abzubauen, um grenzüberschreitende Strukturen zu fördern. Hinweise auf Transformationsfähigkeiten ergeben sich damit für beide Grenzregionen, allerdings darf auch der Moment des weitergehenden Lernens nicht verpasst werden, um in neuerlichen Krisen auf einer ‚stabilen Basis‘ aufbauen zu können – damit schwierige Entscheidungen unter Zeitdruck getroffen werden können und der Mut zur Anpassung und Veränderung gegeben ist.

3. Handlungsempfehlungen zur Resilienz grenzüberschreitender Verflechtungsräume

Lange Zeit waren Grenzen vor allem mit den Peripherien von Nationalstaaten assoziiert worden. Ermöglicht durch den Europäischen Integrationsprozess sind sie heute auch zu Zentren eigener Verflechtungsräume geworden. Rund ein Drittel der EU-Bevölkerung lebt in Grenzregionen mit vielfältigen Interdependenzbeziehungen (European Committee of the Regions, 2021, S. 3). Diese alltäglichen Verflechtungen können aber kurzfristig gestört werden und – angesichts der Polykrise im 21. Jahrhundert – vor immer neue Herausforderungen gestellt werden. Die Covid-19-Pandemie hat Schwächen grenzüberschreitender Kooperationen und lokaler institutioneller Strukturen ‚aufgedeckt‘. Die Entscheidungen über temporäre Grenzkontrollen und -schließungen sowie andere Einschränkungen wurden von den nationalen Regierungen ‚über die Köpfe‘ vieler regionaler und lokaler Akteure hinweg getroffen, ohne auf die Besonderheit der Verflechtungsräume und die gesellschaftlichen Konsequenzen Rücksicht zu nehmen bzw. sich diesen bewusst gewesen zu sein. Die Pandemie hat so auch verdeutlicht, dass der Schengen-Raum offener Grenzen nie als gegeben und unumstößlich wahrgenommen werden sollte. Angesichts dessen muss grenzüberschreitende Kooperation täglich mit Leben gefüllt werden. Aus der Pandemie wurde die zentrale (temporäre) Lehre gezogen, wie sehr Grenzregionen anfällig gegenüber unabgestimmten und schlecht koordinierten Entscheidungen *top-down* sind. Gleichzeitig sind die Bedeutungssteigerung der lokalen und regionalen Ebene während der Pandemie und die vielfältigen Impulse *bottom-up* zugunsten einer gestärkten Kooperation und Kommunikation hervorzuheben. Auch sollte der Zustand einer ‚Krisen-Demenz‘, der die Lehren aus der Pandemie vergessen lässt, dringend verhindert werden.

Ausgehend von den geführten Interviews aus dem polnisch-deutschen und deutsch-französischen Grenzraum konnten wir vielfältige Ideen, Appelle und Handlungsempfehlungen sammeln, mit denen grenzüberschreitende Kooperation zukünftig resilienter gestaltet werden soll, damit Grenzregionen zu echten Reallaboren Europäischer Integration (in Anschluss an European Commission, 2021) werden. Beide Grenzräume sind mit einer gewissen Peripherisierung und ausgeprägter grenzüberschreitender Mobilität konfrontiert, zudem sind ihre Aktivitäten durch EU-Mitgliedschaft und Europäisierungsprozesse geprägt. Es ist hervorzuheben, dass trotz Unterschieden zwischen dem deutsch-französischen und deutsch-polnischen Grenzraum hinsichtlich der Geschichte, der Länge der Zusammenarbeit oder der (A-)Symmetrie der wirtschaftlichen Potenziale die Reaktionen, Anpassungsstrategien und Bewältigungsmechanismen ähnlich ausfielen, wie dargestellt. Nachfolgende Handlungsempfehlungen wurden vor diesem Hintergrund für beide Grenzräume konzipiert und können durchaus mit Anpassungen auch auf andere europäische Grenzregionen übertragen werden. Gleichzeitig ist es schwierig, universelle Empfehlungen zu erarbeiten,

die durchgehend angewandt werden können. Die Unterschiede in den institutionellen Strukturen sowie die diversen Entwicklungspfade der beiden Grenzregionen führen dazu, dass die Empfehlungen unter dem Vorbehalt zu betrachten sind, dass einige von ihnen in einem spezifischen Fall besser anwendbar sind als andere. Die Entscheidung zu ihrer Umsetzung liegt bei den Verantwortlichen beider Grenzregionen, die am ‚nächsten dran‘ sind, um die Bedürfnisse der Einwohner:innen vor Ort, die Herausforderungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie die Relevanz der Umsetzung der Empfehlungen in ihren Regionen einzuschätzen. Gleichzeitig sollten Hürden bei der Umsetzung nicht dazu verleiten, Schritte zu unterlassen, damit Grenzregionen resilienter als zu Beginn der Covid-19-Pandemie aufgestellt sind.

3.1 Gewährleistung einer angepassten und effizienten Kommunikation durch regelmäßige formelle und informelle Treffen, Informationsvermittlung und die Einrichtung von Grenzinformationspunkten

Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, welche Verstimmungen oder Verwerfungen entstehen können, wenn Kommunikation nicht hinreichend ausfällt oder scheitert. Im Umkehrschluss ist die zentrale Relevanz einer umfangreichen und effizienten Kommunikation zu betonen. Kommunikation gewährleistet die Solidarität von Akteuren, wie zum Beispiel im Gemeinsamen offenen Appell der deutsch-polnischen Grenzregion 2021 während der Covid-19-Krise zum Ausdruck gebracht wurde⁷. Der Appell enthielt die Forderung, die Grenzen in Zukunft nicht erneut zu schließen und die lokalen Akteure in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Vergleichbare Initiativen gingen auch in der deutsch-französischen Grenzregion von der lokalen/regionalen Ebene aus. In Grenzregionen bestehen, wie herausgestellt, vielfältige Beziehungen zwischen den Bewohner:innen – diese Kontakte, der Austausch und die Mobilität gehören zum Alltag. Daher ist eine transparente, regelmäßige und wechselseitige Kommunikation sowohl mit den Partner:innen auf der anderen Seite der Grenze als auch mit den Behörden auf den unteren Ebenen wichtig. Entscheidungen, die sich in irgendeiner Weise auf das alltägliche ‚Funktionieren‘ der Grenzgebiete auswirken, müssen den Vertreter:innen der subnationalen Behörden und den zuständigen Institutionen auf allen Seiten der Grenze rechtzeitig mitgeteilt werden. Daher empfehlen wir auch ein verantwortungsvolleres Handeln, wenn es darum geht, Entscheidungen zu treffen, die umfangreiche Auswirkungen auf das tägliche Leben der Grenzbewohner:innen haben können. Wichtige Entscheidungen sollten nach vorheriger Konsultation sowohl mit den lokalen Behörden als auch mit den Behörden jenseits der Grenze getroffen werden. Über Kommunikation hinaus lässt sich die Etablierung von Grenzraumchecks als Empfehlung anschließen, mit der Auswirkungen auf die Grenzregionen durch Entscheidungen höherer Ebenen vorab abgeprüft werden sollen, um Negativwirkungen zu vermeiden:

„Und deshalb habe ich immer wieder dafür plädiert, in der Gesetzgebung, in der nationalen Gesetzgebung, aber auch in unserer Landesgesetzgebung einen Grenzraumcheck zu machen, also im Vorhinein mit zu bedenken, was heißt das denn, was wir da gerade regeln als Gesetzgeber, als nationaler Bundesgesetzgeber oder als Landesgesetzgeber für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit? Dadurch könnte man sozusagen prophylaktisch präventiv Probleme vermeiden und nicht erst Probleme schaffen und dann gucken, wie man es wieder löst.“ (Int_reg_D_2_W)

Für die grenzüberschreitende Kooperation ist zu berücksichtigen, dass divergierende Zuständigkeiten und so Adressat:innen bestehen (können), also Asymmetrien dazu führen, dass neben horizontaler und vertikaler Kommunikation auch diagonale Koordination zu reflektieren und erforderlich ist. Kommunikation und Agieren muss also vertikal, horizontal *und* diagonal erfolgen. Um eine echte Koordinierung zu gewährleisten, müssen die unterschiedlichen Ebenen durchgehend einbezogen werden – und dann wiederum auch den Partner:innen im Nachbarland mit den jeweiligen Zuständigkeiten und Kompetenzen vermittelt werden.

„Warum ‚diagonale Koordination‘? Weil die Systeme einfach asymmetrisch sind. Wenn man tatsächlich eine echte Koordination haben will, muss man die verschiedenen Ebenen gleichzeitig einbeziehen. Eine reine Subsidiaritätsbetrachtung ist nicht möglich.“ (Int_nat_F_1_W)

Aus diesem Grund muss die Kommunikation zwischen den Akteuren mit Bezug zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu einer noch besseren Routine werden. Wir empfehlen, dass formelle Treffen häufiger stattfinden – heutzutage erleichtert durch die Möglichkeit kürzerer Onlinesitzungen, wobei gleichzeitig verstärkt auf einen Austausch in Person gesetzt werden sollte. Entsprechende Treffen sollten durch informelle Kommunikation ergänzt werden, die die zwischenmenschlichen Beziehungen zwischen den Akteuren in der Grenzregion stärken kann. Die Abstimmung, die während Covid-19 über spezielle

⁷ https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2021/08/CDR_Appell-DE_final.pdf.

Kommunikationskanäle entwickelt wurde, sollte beibehalten bzw. reaktiviert werden, aber nicht nur als Instrument zur Unterstützung der Kommunikation in Notsituationen. Sie sollte eine kontinuierliche Kommunikation in weiteren Bereichen fördern, nicht nur im potenziellen künftigen Krisenmanagement:

„Wir haben [-] das Instrument ‚Krisenkommunikationskanal‘ genannt [...] und meinten damit etwas wie, da rufen wir an, wenn wir nicht mehr weiterwissen. Auf polnischer Seite wird das eher gerade verstanden als Austausch über Verfahren im Katastrophen- und Hochwasserschutz. Das liegt, glaube ich, wirklich an der Übersetzung.“ (Int_reg_D_2_E)

Jenseits der politischen und administrativen Akteure sind auch die vor Ort Lebenden in den Blick zu nehmen: Grenzraumbewohner:innen sollten einen noch einfacheren und schnelleren Zugang zu grenzüberschreitenden Informationen erhalten, nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch im Alltag, damit die Chancen grenzüberschreitender Verflechtungsräume noch mehr ins Bewusstsein der Bevölkerung rücken. Daher empfehlen wir die Entwicklung moderner Instrumente für die gemeinsame Erstellung und Koordinierung von Informationen, die speziell an Pendler:innen und Grenzgemeinden gerichtet sind. Der Inhalt solcher Nachrichten ist letztlich geradezu automatisch mehrsprachig zu erstellen. Wir schlagen vor, mehrere Arten solcher Instrumente zu entwickeln bzw. zu stärken – angepasst an die jeweiligen Grenzräume mit ihrem Grad der grenzüberschreitenden Verflechtungen.

Der Mangel an Kommunikation und Information auf regionaler und lokaler Ebene gab im deutsch-polnischen Grenzraum den Anstoß, über ein neues Instrument der ‚Grenzinformationspunkte‘ nachzudenken (Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, 2022, S. 26). Dies ist eine Möglichkeit, die sich als sehr effizient erweisen könnte, wenn es um den dauerhaften Zugang zu aktuellen grenzüberschreitenden Informationen für die Einwohner:innen geht – die sog. Infobest-Stellen am Oberrhein könnten hier als gewisse ‚Vorbilder‘ fungieren (Beck et al., 2021, S. 2). Sie darf damit allerdings nicht nur eine Idee bleiben. Sie sollte umgesetzt werden, vorzugsweise durch einen vorherigen Erfahrungsaustausch mit Grenzgebieten, in denen sie bereits funktioniert – neben dem Oberrhein sei beispielsweise auch auf die deutsch-niederländische Grenzregion verwiesen. In der deutsch-französischen Grenzregion fungiert u.a. bereits der Eurodistrict SaarMoselle als Informationsvermittler, dem aber noch stärkere Aufmerksamkeit zuteilwerden sollte. Ein entsprechendes Instrument sollte in Abstimmung mit den nationalen, regionalen und lokalen Behörden der Nachbarländer entwickelt werden, um den Bedarf und die Bedingungen für seine Umsetzung zu eruieren. Die Grenzinformationspunkte sollten Informationen für Grenzgänger:innen, Studierende und Familien, die grenzüberschreitend leben, bereitstellen, z.B. in Bezug auf gesetzliche Regelungen, Steuern, Bildungsmöglichkeiten und politische Veränderungen auf allen Regierungsebenen.

Der Auf- und Ausbau grenzüberschreitender Medien kann sich an dem binationalen (deutsch-französischen) Fernsehsender Arte orientieren, der sich zu einem Element der europäischen Öffentlichkeit entwickelt hat. Die Voraussetzungen für die Schaffung eines binationalen Fernsehens waren politischer Wille, stabile Finanzierung, Unabhängigkeit der Medien und hohe Qualität der ausgestrahlten Programme. Diese Bedingungen können als Richtschnur für die Schaffung mehrsprachiger Medien auf lokaler und regionaler Ebene dienen. Ein erster Meilenstein auf dem Weg zu grenzüberschreitenden Kommunikationsplattformen könnte mit hinreichender personeller Unterfütterung die wöchentliche Veröffentlichung mehrsprachiger Informationen für die Grenzraumbewohner:innen sein, sowohl analog als auch gerade digital in den sozialen Medien. Diese könnten die wichtigsten Ereignisse in den Verflechtungsräumen präsentieren, einschließlich Informationen über neue Investitionsprojekte, kulturelle Veranstaltungen, Stellenangebote, aber auch die wichtigsten politischen, administrativen etc. Neuigkeiten aus den Ländern.

Handlungsempfehlungen kompakt:

- Frühzeitige Kommunikation von Entscheidungen an die regionale und lokale Ebene und die Partner:innen auf allen Seiten der Grenze, die sich in irgendeiner Weise auf das alltägliche Funktionieren von Grenzregionen auswirken.
- Grenzraumcheck: Entscheidungen bzw. u.a. Gesetzesvorhaben sind nach vorheriger Konsultation sowohl mit den regionalen und lokalen Behörden als auch den Akteuren auf der anderen Seite der Grenze zu fällen und abzuwägen.
- Kommunikation muss berücksichtigen, dass bei grenzüberschreitenden Themen und Entscheidungen nicht nur horizontal und vertikal, sondern auch diagonal zu denken ist.
- Etablierung regelmäßiger formeller Treffen von Angesicht zu Angesicht sowie unter Verwendung von Onlinekommunikation.
- Förmliche Treffen sollten durch informelle Treffen ergänzt werden.
- Kommunikationskanäle, die in Krisenzeiten etabliert wurden, sollten beibehalten bzw. reaktiviert werden, also nicht nur als Instrument zur Unterstützung der Kommunikation in Notsituationen, sondern für die tägliche Zusammenarbeit.
- Die grenzüberschreitende Kommunikation sollte durch (umfangreichere) grenzüberschreitende mehrsprachige Medien, analog wie digital, gestärkt werden.
- ‚Grenzinformationspunkte‘ sollten (in gemeinsamer Absprache) etabliert bzw. weiterentwickelt werden, um die aktuelle grenzüberschreitende Information der Bewohner:innen zu verbessern.

Textbox 1: Handlungsempfehlungen mit dem Schwerpunkt Kommunikation. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3.2 Vertrautheit, Vertrauen und interkulturelle Kompetenzen stärken

Die Covid-19-Krise hat gezeigt, dass ein EUropäischer Raum ohne Grenzen nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden kann. Über Nacht wurden Restriktionen eingeführt, die die Freizügigkeit und die Nutzung der Privilegien des Lebens in Grenzregionen einschränkten oder ganz verhinderten. In kürzester Zeit mussten entsprechend vor Ort Schritte zum Umgang unternommen bzw. gefunden werden. Die Pandemie hat in diesem Lichte illustriert, wie wichtig der grenzüberschreitende Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie das Vorhandensein interkultureller Kompetenzen sind.

Der Schlüssel zum Aufbau einer effektiven Interaktion in Grenzregionen, gerade in Krisenzeiten, sind gegenseitiges Vertrauen, politischer Wille und Respekt auf allen Ebenen. Es ist dabei wichtig, dass das historische Erbe und die nationale Politik die grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht untergraben. Sowohl die Vertreter:innen der zentralen Institutionen der Nachbarländer als auch die Vertreter:innen der lokalen Behörden sollten im Geiste der Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit kooperieren, um gemeinsam definierte Ziele zu erreichen. Ein enger Kontakt und Vertrauen auf lokaler Ebene, sowohl auf politischer als auch auf Arbeitsebene, können zu einem Hauptfaktor zugunsten einer verlässlichen Basis werden, um Herausforderungen wie in der Pandemie von nationalen Entscheidungen ausgehend zu begegnen und dauerhaften Schaden für den grenzüberschreitenden Austausch abzuwenden.

„Es scheint mir, dass die größte Rolle der ‚Flüsterer‘ spielt, der ‚Flüsterer‘ einfach durch seine Kanäle, ein Freund zu einem Freund [...]. Wir haben natürlich versucht, in unseren euroregionalen Gruppen [Informationskanäle] zu bilden, weil wir täglich Kontakte haben, wir kennen uns und wir vertrauen uns fast bedingungslos.“ (Int_loc_P_13_E)

„Vertrauen! Es ist auch wichtig für ein Paar, das dauert lange, gebaut zu werden. Es kann sehr schnell zerbrochen sein und es dauert natürlich noch länger, um das wieder zu konsolidieren, zu bauen und so weiter. Vielleicht ist eine unserer Herausforderungen, das richtig zu konsolidieren, dass das tatsächlich, dass dieses Konstrukt uns allen was bringt und was Gutes ist. Ce n'est pas acquis. It's not taken for granted.“ (Int_trans_6_W)

„Ich finde es wichtig, dass der Minister, der für internationale Beziehungen und europäische Angelegenheiten zuständig ist, auch für die Großregion verantwortlich ist, dass sie all das vereinen. Das ist doch ein Signal, ein sehr starkes Signal, um auch zu sagen ‚Wir brauchen Euch‘, dass die Grenzländer Teil unserer DNA sind. Wir sind uns dessen bewusst und daher ist diese Vertrauensbeziehung das A und O, sie ist wirklich die Grundlage von allem, insbesondere um in Krisenzeiten effizient arbeiten zu können.“ (Int_EU_L_1)

Vertrauen setzt den regelmäßigen und engen Austausch voraus, wie im ersten Teil der Handlungsempfehlungen bereits hergeleitet. Entscheidend ist damit verbunden, dass eine Vertrautheit zwischen den Akteuren besteht, die zunächst grundlegend voraussetzt, dass sich Handelnde kennen und bei Personalwechseln sehr schnell Kontakte neu aufgebaut werden. Im Krisenfall erst nach

Ansprechpartner:innen zu suchen, ist zu spät. Als wichtigste Faktoren, die die Resilienz der Grenzregionen unterstützen, erwiesen sich in der Pandemie dezidiert verschiedene persönliche (oft informelle) Kontakte und etablierte Netzwerke (vgl. auch Crossey & Weber, 2021, S. 19). Die Interviews haben gezeigt, dass sich Schlüsselakteure auf beiden Seiten der Grenze persönlich kennen, ihre Telefonnummern haben und so schnell Fragen klären konnten:

„Wir müssen zugeben, dass sowohl die polnischen als auch die deutschen Bürgermeister lokale Player sind, sie sind sehr engagiert und entschlossen, in Not- und Krisensituationen zu handeln. Sie arbeiteten praktisch von morgens bis abends, an Samstagen und Sonntagen, um sich um die Menschen zu kümmern, ihnen Informationen zu geben und ihnen zu helfen, denn viele Dinge waren so individuell, dass die Menschen unterstützt werden mussten.“ (Int_reg_P_9_E)

Vertrautheit und Vertrauen beruhen auf Wissen. Unwissenheit kann wiederum Angst und Unsicherheit bedingen, so dass es erforderlich wird, grenzüberschreitendes Wissen zu fördern und tagtäglich daran zu arbeiten. Wir empfehlen den Aufbau gemeinsamer Datenbanken für Grenzregionen, die ein alltägliches und ein Management von Krisensituationen ermöglichen. Diese können statistische Daten über die Besonderheiten der Grenzregionen sowie Daten über verschiedene soziale, politische und wirtschaftliche Phänomene und Prozesse bündeln und zentrale Kontaktpersonen enthalten, wobei die regelmäßige Pflege und Aktualisierung der Datenbanken unerlässlich ausfällt. Der Zugang zu diesem Wissen sollte zudem nicht durch Sprachbarrieren eingeschränkt werden.

In Anschluss an die geführten Interviews sehen wir es zudem als zielführend an, Fonds für Kleinprojekte weiter zu unterstützen, die sich auf zwischenmenschliche Projekte konzentrieren. Dazu gehören beispielsweise zweisprachige Seminare und Konferenzen, Treffen zum Erfahrungsaustausch, Kunstausstellungen, insbesondere zu gemeinsamen Errungenschaften, Kultur- und Sportveranstaltungen sowie der grenzüberschreitende Austausch von Kindern und Jugendlichen (vgl. auch Crossey & Weber, 2021, S. 14-15). Die Organisation von Begegnungen zwischen den Menschen kann das soziale Vertrauen stärken.

Die Weiterentwicklung von zweisprachigen Bildungsprogrammen sollte unterstützt und das Erlernen der Sprache des Nachbarn weiter gefördert werden (dazu auch Crossey & Weber, 2021, S. 14-15). Dies sollte Hand in Hand gehen mit der Vertiefung des Wissens über die Kultur und Geschichte des Nachbarn, sowohl in der schulischen und außerschulischen Bildung als auch in Programmen für Erwachsene und Senior:innen. Die gemeinsame Organisation von Bildungs-, Kultur- und Erfahrungsaustauschveranstaltungen kann dabei helfen.

Handlungsempfehlungen kompakt:

- Aufbau einer verantwortungsvollen Zusammenarbeit auf der Grundlage von Vertrautheit, Vertrauen, politischem Willen und gegenseitiger Transparenz auf und über Ebenen hinweg.
- Entwicklung von Maßnahmen, die Umbrüchen und für Herausforderungen angemessen sind, aber auch jeweils die Besonderheiten der Grenzregionen und die dort bestehenden engen Beziehungen berücksichtigen.
- Unterstützung von grenzüberschreitendem Wissen durch die Schaffung gemeinsamer Datenbanken für Grenzregionen.
- Unterstützung von Fonds für Kleinprojekte mit Schwerpunkt auf Programmen zur Förderung der zwischenmenschlichen Beziehungen.
- Stärkung des Spracherwerbs und Weiterentwicklung von zweisprachigen Lernprogrammen und Aufklärung über die Geschichte und Kultur des Nachbarn.
- Unterstützung des kulturellen Transfers durch die gemeinsame Organisation von Bildungsprogrammen für Jugendliche (schulisch und außerschulisch), Erwachsene und Senior:innen sowie von kulturellen Veranstaltungen.

Textbox 2: Handlungsempfehlungen mit dem Schwerpunkt Vertrauen und interkulturelle Kompetenzen. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3.3 Mapping von Schlüsselstrukturen und verantwortlichen Akteuren zur Reaktion in Krisenfällen und zur Sicherung einer effizienten grenzüberschreitenden Governance

Die Pandemie hat gezeigt, dass es trotz etablierter grenzüberschreitender Zusammenarbeit und umfangreichem Wissen immer noch gewisse Unsicherheiten und Wissenslücken über Partnerstrukturen und verantwortliche Akteure in den Grenzregionen gibt. Wie unsere Forschungsergebnisse zeigen, reagierten viele in den ersten Tagen nach der Einführung von Grenzrestriktionen mit Schock, Ungläubigkeit und einer Art von Erstarrung. Im transnationalen europäischen Raum, der von unterschiedlichen nationalen

Strukturen im *multi-level Governance*-Gefüge geprägt ist, ist eine gemeinsame Koordinierung der Krise zum Opfer von Nationalinteressen und eigenverantwortlichem Agieren im nationalen Kontext gefallen (allg. Medeiros et al., 2021). Die Handlungsfähigkeit von Akteuren wurde im Weiteren zeitweise behindert und eingeschränkt. Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, das *multi-level Governance*-System in Nachbarstaaten in den entscheidenden Zügen genau zu erfassen und im grenzüberschreitenden Austausch und Wissenstransfer bekannt(er) zu machen. Dies sollte zweifach erfolgen: Erstens sind die Strukturen, die für Grenzregionen besonders im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen (Gesundheit, Arbeitsmarkt, Bildung, Transport, Infrastruktur, ...) zuständig sind, zu identifizieren, zu beschreiben und in einer online verfügbaren Info-Broschüre bzw. Datenbank zu veröffentlichen, die gleichzeitig regelmäßig zu aktualisieren ist. Es geht dabei nicht allein bzw. nur am Rande um nationale Regierungssysteme, sondern um das Darstellen und Kennenlernen der grenzüberschreitenden Governance im konkreten Grenzgebiet (Ulrich & Scott, 2021) unter Berücksichtigung der bereits herausgestellten horizontalen, vertikalen und diagonalen Elemente. Gemeinsame Workshops können dazu beitragen, diese publik zu machen. Der Asymmetrie von Kompetenzen und Zuständigkeiten in Entscheidungsprozessen ist dezidiert Beachtung zu schenken. Daran anschließend ist es von zentralem Belang, Akteure miteinander zu vernetzen. Zweitens ist es wichtig, Akteure auf allen Ebenen immer wieder für die Belange von Grenzregionen als *living labs of European integration* zu sensibilisieren, also einen ‚langen Atem‘ an den Tag zu legen. Grenzüberschreitende Trainings und ein Austausch von Personal zum Hospitieren im Nachbarland können vertiefend wirken. Aus den Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie sollte die Lehre gezogen werden, grenzüberschreitende Handlungsszenarien zu entwickeln, die Schritt für Schritt Maßnahmen festlegen und die Verwaltungseinheiten sowie verantwortliche Personen auf den verschiedenen Regierungsebenen benennen, die am Krisenmanagementverfahren beteiligt werden sollten – in Verbindung mit einem harmonisierten ‚Grenzkrisenmanagement‘ auf EU-Ebene (dazu Beck et al., 2021, S. 4). Eine gute und eingespielte Zusammenarbeit ist eine Grundbedingung für Resilienz, was auch unsere Interviewpartner:innen betonen:

„Ich denke, der Schlüssel ist auch unabhängig davon, welche Entscheidungen die Regierung in Krisensituationen treffen wird, der Schlüssel ist eine gute Zusammenarbeit, eine gute Kommunikation auf der Ebene unserer Kommunen und der Bundesländer. Denn wir haben auch unsere eigenen Kompetenzen, Partnerschaftsabkommen und wir arbeiten auch nicht gegen staatliche Strukturen, sondern wir haben im Gegenteil auch die Möglichkeit, auf diese Bedrohungen hinzuweisen und zu signalisieren, was zu tun ist.“ (Int_P_reg_9_E)

Gleichzeitig können bereits angesprochene Personalwechsel als Störungsfaktor für Kooperationen wirken. Deswegen ist es wichtig, resiliente Strukturen durch Institutionalisierungsprozesse abzusichern, mit denen ein ‚gemeinschaftliches Regieren‘ über nationalstaatliche Grenzen hinweg noch stärkere Verankerung findet. Die bestehenden grenzüberschreitenden Strukturen, wie der deutsch-französische Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit, der EVTZ Eurodistrict SaarMoselle, Euroregionen, das Frankfurt-Słubice Kooperationszentrum etc. sollen gestärkt werden. Die Gründung eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) an der deutsch-polnischen Grenze sollte daran anschließend unbedingt in Betracht gezogen werden. Derzeit besteht nur ein EVTZ in der deutsch-polnischen Grenzregion. Daran anschließend ist die stabile, langfristige Förderung grenzüberschreitender Strukturen (finanziell und damit verbunden auch personell) und Projekte von zentraler Bedeutung.

„Da haben wir eben sehr stark dafür plädiert [...], dass diese Strukturen der Kooperationen da sein müssen und das heißt, es bringt mir nichts, wenn ich in der Krise dann schnell etwas ins Leben rufen will, weil dann funktioniert es nicht, sondern ich muss eigentlich dauerhaft diese Strukturen vorhalten, bzw. in die Lage versetzen, dass da Vertrauen ist, dass die Leute sich kennen. Um im Ernstfall dann auch relativ spontan auf die jeweilige Situation eingehen zu können.“ (Int_D_nat_4_W)

Die Verwaltungseinheiten, die für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig sind, sollten schließlich so weit wie möglich mit mehrsprachigen Expert:innen besetzt werden, die nicht nur über Fachwissen, sondern auch über hohe interkulturelle Kompetenz verfügen, was eine reibungslose Kommunikation und vertrauensvolle Kooperation garantiert.

Handlungsempfehlungen kompakt:

- Beseitigung von Wissensdefiziten über Partnerstrukturen und verantwortliche Akteure in den Grenzregionen durch grenzüberschreitendes ‚Mapping‘ und Verbreitung entsprechender Informationen.
- Austausch von Akteuren über Grenzen hinweg zur Stärkung des Wissenstransfers und zur Vervielfältigung von guten Praktiken.
- Entwicklung und Kommunikation von Handlungsszenarien zum Krisenmanagement.
- Stärkung bestehender grenzüberschreitender Institutionen und weitere Institutionalisierung der grenzüberschreitenden Governance über die nationalen Grenzen hinweg, gerade in Form von EVTZ.
- Sicherstellung einer stabilen und langfristigen Finanzierung grenzüberschreitender Projekte.
- Besetzung von Verwaltungseinheiten, die für Grenzfragen verantwortlich sind, mit Akteuren mit interkulturellen Kompetenzen und passenden Sprachkenntnissen.

Textbox 3: Handlungsempfehlungen mit dem Schwerpunkt Governance. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

3.4 Die Grenze als Ressource betrachten, Verflechtungsräume weiterentwickeln und sie auf nationaler und europäischer Ebene sichtbarer machen

Grenzregionen werden oft als besondere Räume betrachtet, die sowohl durch historisches Erbe als auch durch gegenwärtige Beziehungen zwischen den Nachbarländern geprägt sind. Seit mehreren Jahrzehnten werden EU-Fonds wie Interreg-Programme der Entwicklung von Grenzregionen auf spezifische Weise gewidmet. Die Covid-19-Pandemie demonstrierte allerdings, dass die Besonderheit der Grenzregionen als transnationale Lebensräume von verschiedenen staatlichen Entscheidungsträger:innen ignoriert wurde bzw. ihnen das Ausmaß bestehender Verflechtungen nicht bewusst war. Es kommt entsprechend nicht von ungefähr, dass die Europäische Kommission im Lichte der Krise Grenzregionen als *living labs* betonte (European Commission, 2021), wie schon herausgestellt. Anstatt ‚into the border‘ wurde auf Grenzen von außen geschaut (Gerst & Krämer, 2021), womit sich markanter Handlungsbedarf im Pandemieverlauf abzeichnete.

„Aber der Anfang war auch dramatisch: Die Bürgermeister und Landräte von Słubice, Gubin und Łęknica haben an uns appelliert, dass sich in diesem Bereich etwas ändert und dass wir uns vor allem mit den Behörden der Grenzorte über das weitere Vorgehen verständigen, damit sie nicht von heute auf morgen überrumpelt werden.“ (Int_reg_P_9_E)

Vor diesem Hintergrund sollten sich die lokalen und regionalen Akteure noch mehr darum bemühen, die Besonderheiten der Grenzräume auf der nationalen und europäischen Ebene deutlich bewusster zu machen, denn bis dato ist der Einfluss auf übergeordnete Entscheidungsprozesse ausbaufähig (auch Beck et al., 2021). Wirksamkeit und Sichtbarkeit können effizienter sein, wenn sie kooperieren und zusammen Lobbyarbeit betreiben. Die Interessen der Grenzregionen sind vom Grundsatz her ähnlich, weswegen sie solidarisch mit einer Stimme sprechen sollten, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit als eine Erfolgsgeschichte bekannt zu machen:

„Stichwort Kommunikation – es kommt immer wieder so ein bisschen dahin zurück –, dass wir da auch diese positiven Aspekte oder die Erfolge, die wir haben, viel stärker in den Fokus gerückt werden. Dadurch, dass dann auch oft wirklich nur der Finger in die Wunde gelegt wird, wenn es negativ ist, weil das natürlich, dann ist es ein Aufreger. Damit erreicht man vielleicht auch ein gewisses Interesse. Aber das hilft uns halt auch nicht immer unbedingt, wenn immer nur der Finger in die Wunde gelegt wird, bei den negativen Belangen, sondern wir müssten auch, glaube ich, viel stärker ausschlagen, was die positiven Ereignisse sind. Und es geht auch darum, wirklich solche Kommunikationsstrategien zu entwickeln.“ (Int_nat_D_1_W)

Die Grenze soll von Entscheidungsträger:innen entsprechend nicht mehr als Trennungslinie zwischen nationalen Territorien, sondern als Ressource betrachtet werden (Crossey & Weber, 2023; Sohn, 2014). Dadurch werden auch die Grenzregionen als Verflechtungsräume in den Vordergrund gestellt, in denen sich um die Daseinsvorsorge der Bewohner:innen über die Grenze hinweg gemeinsam gekümmert wird. Transnationales Familienleben, Nutzung von Dienstleistungen auf der anderen Grenzseite, Pendeln zum Arbeitsplatz gehören heutzutage zu täglichen Grenzpraktiken. Die Grenze macht benachbarte Regionen attraktiv. Sie können potenziell ihre eigenen Engpässe und Schwächen durch Ressourcen auf der anderen Seite kompensieren. Die Interdependenz der Grenzregionen wurde durch die Krisensituation noch sichtbarer und bewusster. Diese Erfahrungen sollten durch stärkere Interessenvertretung der

Grenzregionen auf der nationalen und europäischen Ebene kapitalisiert werden, damit von dort aus Grenzregionen immer aktiv mitgedacht und adressiert werden (vgl. auch Beck et al., 2021, S. 4).

„Anlässlich dieser neuen Situation wurde schlagartig die doch fortgeschrittene Verflechtung im deutsch-polnischen Grenzraum spürbar, sichtbar und auch existentiell anfassbar, vor allen Dingen dort, wo auch polnische Arbeitnehmer, ich sag mal, in Größenordnungen arbeiten, standen wir schon vor einer Situation, dass wir die Versorgungssicherheit in Gefahr gesehen haben.“ (Int_nat_D_3_E)

Daran anschließend sollte man dieses grenzüberschreitende Denken in der Entwicklung von Strategien und Plänen anwenden. SWOT-Analysen sollen für grenzüberschreitende Regionen durchgeführt und eine Grundlage für die Erarbeitung gemeinsamer Entwicklungsstrategien zur Generierung von Synergieeffekten bilden (so auch Crossey & Weber, 2021, S. 22). Wir empfehlen einen integrativen Ansatz, der multidimensional ausgerichtet ist und die einzelnen Politiken und Lebensbereiche zusammenbringt und weiterentwickelt. Dies erfordert Maßnahmen und Zusammenarbeit nicht nur über die eigenen Zuständigkeiten, sondern auch über die nationale Grenze hinweg. Zumindest im strategischen Planen soll dieser integrative Ansatz angewandt werden und verschiedene Dimensionen der grenzüberschreitenden Integration miteinbeziehen. Es geht hier um funktionale, institutionelle und ideelle Dimensionen (Durand & Decoville, 2020), die für die nachhaltige Entwicklung und Resilienz der Grenzregionen ausschlaggebend sind. Ganz entscheidend wird es dabei auch, rechtliche Rahmenbedingungen und entsprechende Restriktionen mitzudenken und an der Beseitigung entsprechender Hürden zu arbeiten, denn nur so können perspektivisch enge funktionale grenzüberschreitende Verflechtungsräume entstehen – aktuell hindern Beschränkungen mitunter daran, im Krisenfall bzw. allgemein im Fall gegenseitiger Hilfeersuche für die Nachbarn aktiv zu werden:

„[D]ie Pandemie [war] für den Eurodistrict die Phase, wo wir für den Eurodistrict eine extrem vertrauensbildende Zusammenarbeit gebildet haben und damit, finde ich, ein Zukunftsfundament an Vertrauen der handelnden Akteure geschaffen haben, das uns trägt. Und das ist für unsere Region total wichtig. Also ich glaube nicht, dass wenn mich einer anrufen würde und würde sagen, ‚ich brauche Hilfe‘, dass ich eine Sekunde auch nur darüber nachdenken würde, ob er jetzt Hilfe bekommt. Ich weiß aber auch, ich habe keinen Handlungsrahmen, in dem ich das darf. Und umgekehrt ist es genauso. Das ist das, wo ich sagen würde, ja, da ist es wichtig, einen Eurodistrict zu haben.“ (Int_loc_D_3_W)

Die Pandemie hat auch gezeigt, dass die Errungenschaften der Europäischen Integration krisenanfällig sind. Sie erfordern für die Verflechtungsräume tägliche Arbeit und Engagement von Akteuren und Bewohner:innen. Es geht dabei nicht nur um ein funktionales und institutionelles Ausmaß der Kooperation, sondern auch die ideelle Dimension ist von Belang. Am Anfang standen die Aussöhnung und Schritte zur Europäischen Integration als wichtige Treibkräfte für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Später konzentrierten sich Handelnde jedoch auf praktische Aufgaben und es fehlten ideelle Anstöße. Das Beispiel der deutsch-französischen Grenzregion zeigt, dass alte Vorurteile und Stereotypen, die nach so vielen Jahren der Zusammenarbeit nicht mehr zu existieren schienen, während der Krise wieder zum Vorschein kamen (Freitag-Carteron, 2021). Deshalb ist immer noch eine ideelle Arbeit notwendig, die auf Begegnung und Verständnis abzielt. Eine grenzüberschreitende Identität der Grenzregionen kann durch gemeinsame Werbemarken und Tourist:inneninformation gefördert werden. Dies könnte das Image der Grenzregionen nicht nur nach Außen stärken, sondern auch die Identifikation der Grenzraumbewohner:innen untermauern. Dazu können Lehrpfade, Outdoor-Ausstellungen, Freizeitparks etc. dienen, die auf beiden Seiten der Grenze situiert sind und die Menschen zur Grenzüberschreitung anregen. Dadurch werden die Grenzregionen nicht nur von innen, sondern auch von außen als integrierte Verflechtungsräume betrachtet. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollte noch deutlich stärker *sichtbarer Teil* des Alltags sein.

Handlungsempfehlungen kompakt:

- Die Besonderheit von Grenzregionen als transnationale Lebensräume auf nationaler und europäischer Ebene sichtbar machen.
- Die Idee der Reallabors der europäischen Integration ernst nehmen und mit Leben füllen.
- Positive Beispiele der Zusammenarbeit stärker in den Vordergrund stellen und die Vorteile eines Europas der offenen Grenzen in Politik und Öffentlichkeit stärken.
- SWOT-Analysen für grenzüberschreitende Regionen durchführen und gemeinsame Entwicklungsstrategien ausarbeiten.
- Im strategischen Planen einen integrativen Ansatz anwenden, der funktionale, institutionelle und ideelle Dimensionen der Entwicklung berücksichtigt.
- Rechtliche Barrieren in den Fokus rücken und an deren Beseitigung aktiv arbeiten.
- Ideelle Vision der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit entwickeln, die durch gemeinsame Werte und Ziele untermauert wird.
- Grenzüberschreitende Kooperation als Erfolgsgeschichte in den Vordergrund stellen und zum Tagesgeschäft machen.

Textbox 4: Handlungsempfehlungen mit dem Schwerpunkt Grenze als Ressource. Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Rezyliencja współpracy transgranicznej w Europie – rekomendacje dla polsko-niemieckiego i francusko-niemieckiego pogranicza

Julia Dittel, Elżbieta Opiłowska, Florian Weber i Sylwia Zawadzka

1. Współpraca transgraniczna w czasach polikryzysu

Realizujemy politykę małych kroków i za każdym razem przesuwamy wspólnie kamień w kierunku budowy. W końcu zbudowaliśmy mur, nie mur berliński, ale mur, który świadczy o wzajemnych powiązaniach i udziale wszystkich. To właśnie sprawia, że mur jest stabilny⁸.

Słowami cytatu wprowadzającego francuski burmistrz wiosną 2020 roku opisał swoją koncepcję rozwoju współpracy w regionie pogranicza między niemieckim Krajem Saary a francuskim departamentem Moselle. Jest to idea stopniowego zakotwiczenia i pogłębiania współpracy poprzez wzajemny rozwój. Po II wojnie światowej Niemcy i Francja coraz bardziej zbliżały się do siebie – i to bazując na inicjatywach krajowych, regionalnych i lokalnych. Partnerstwo miast, francusko-niemiecki traktat o przyjaźni z 1963 roku (traktat elizejski), wspólne umowy i projekty, a także struktury transgraniczne takie jak eurodystrykty są tego przykładami (por. Crossey i Weber, 2022; 2023; Defrance i Pfeil, 2016; Filipová, 2015). Podobnie jak w przypadku integracji europejskiej od dziesięcioleci momentami wydawało się, że oprócz bieżących wyzwań istnieje tylko jeden kierunek przyszłego rozwoju współpracy francusko-niemieckiej – jej pogłębianie i nieustanne posuwanie się naprzód. Jednak w 2020 roku pandemia Covid-19 podważyła tę pewność, wstrząsnęła symbolicznym murem z cytatu otwierającego ten rozdział i doprowadziła do nieoczekiwanego punktu zwrotnego. Wraz z rozprzestrzenieniem się koronawirusa państwa narodowe w Europie w coraz większym stopniu polegały na autonomicznych działaniach i kontroli granic (Medeiros i in., 2021; Reitel i in., 2020) – w tym Niemcy, które 16 marca 2020 roku wprowadziły wzmożone kontrole graniczne z różnymi sąsiadami, również z Francją (Brodowski i in., 2023; Weber i in., 2021). Trzy dni później różne przejścia graniczne zostały tymczasowo zamknięte, co zaburzyło równowagę utrwalonego systemu wymiany gospodarczej i prywatnej (Dittel, 2023; Pigeron-Piroth i in., 2021; Weber, 2022). W szczególności na szczeblu lokalnym podejmowane decyzje były czasami postrzegane jako jednostronne i nieodpowiednio komunikowane. Współpraca francusko-niemiecka została poddana próbie (Dylla, 2021; Freitag-Carteron, 2021; Wassenberg, 2020). Nie można było potwierdzić „odporności kryzysowej” w przypadku zdarzeń

⁸ *On fait la politique des petits pas et on apporte chaque fois une pierre à l'édifice. Et à la fin, on a construit un mur, pas celui de Berlin, mais un mur qui témoigne de l'imbrication et de l'implication de tout le monde. C'est ce qui fait la solidité du mur.*

podobnych do wstrząsu, przynajmniej nie po bezpośrednim rozpoczęciu rozprzestrzeniania się koronawirusa w Europie, ale z czasem pojawiły się pewne efekty uczenia się (Dittel i in., 2024).

Jeśli skutki kryzysu w regionie przygranicznym, który jest w rzeczywistości transgranicznie powiązany, były tak zróżnicowane: od osłabionego lub zatrzymanego przepływu towarów przez niepewność osób dojeżdżających do pracy za granicą po tymczasowo uniemożliwione przekraczanie granicy w sprawach osobistych – i jeśli wypracowane rozwiązania nie były natychmiast dostępne w obliczu tych wyzwań, jak sytuacja kryzysowa wyglądała w regionach przygranicznych, które nie mają jeszcze tak długich i zinstytucjonalizowanych powiązań? Dobrym przykładem porównawczym może być pogranicze polsko-niemieckie. Dopiero po zakończeniu zimnej wojny i niemiecko-niemieckim procesie zjednoczeniowym w latach 90. XX wieku mogły się tu zacząć rozwijać bliższe stosunki dwustronne, w połączeniu z rozszerzeniem UE na wschód w 2004 roku i wejściem Polski do strefy Schengen w 2007 roku (Opiłowska i Roose, 2015; Opiłowska i Sus, 2015). Z uwagi na szczególne wydarzenia historyczne i inne czynniki, które do dziś mają wpływ polityczny, nie ma wątpliwości, że doświadczeń francusko-niemieckich nie można po prostu przenieść na inne relacje bilateralne. Jednocześnie współpraca transgraniczna rozwijała się tutaj także na szczeblu lokalnym, co na tle różnych tradycji i daleko idących form instytucjonalizacji w kontekście lokalnym i regionalnym sprawia, że porównania wydają się celowe (Ulrich i Wassenberg, 2021). W trakcie pandemii Covid-19 w tym regionie, począwszy od Polski, wdrożono także środki krajowe, które na poziomie praktycznym doprowadziły od połowy marca 2020 roku do tymczasowego niemal zamknięcia granicy. Jednakże szybko stało się jasne, że daleko idące zapobieganie przepływowi transgranicznym nie jest już wykonalne w Europie otwartych granic (Cyrus i Ulrich, 2021). Przeszkody takie jak wymogi dotyczące kwarantanny utrudniały codzienne życie ponad granicami oraz ograniczały wymianę osobistą i zawodową (Jańczak, 2020). Z kolei wyrazy solidarności i działania polityczne wzdłuż granicy polsko-niemieckiej uświadomiły różnym podmiotom, że wirus nie zatrzymuje się na granicach państwowych i że razem można osiągnąć więcej (Opiłowska, 2021a; 2021b) – kryzys był zatem sygnałem ostrzegawczym i bodźcem do intensyfikacji współpracy transgranicznej i solidarności europejskiej (Opiłowska, 2022, s. 12; por. także Gerhards, 2020).

W niniejszym Policy Paper, w kontekście uwag wprowadzających, skupiamy się na francusko-niemieckim i polsko-niemieckim regionie pogranicza o dwóch specyficznych układach regionalnych w świetle różnych europejskich ścieżek rozwoju. Zastanawiamy się, jak różnie lub porównywalnie zareagowały one na pandemię Covid-19 i jakie można z tego wyciągnąć rekomendacje dotyczące działań na rzecz dalszej współpracy transgranicznej. Punktem wyjścia jest projekt badawczy, który my – autorzy – realizowaliśmy wspólnie w latach 2022–2024 przy wsparciu finansowym Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki (PNFN). Kryzys wywołany koronawirusem służy jako punkt wyjścia do pytania, w jaki sposób regiony pogranicza zareagowały na to szokujące wydarzenie, jakie konsekwencje miało ono dla regionu oraz jakie strategie adaptacyjne były i są opracowywane. Projekt jest częścią naukowej analizy rezyliencji, a jednocześnie może być umiejscowiony w ramach studiów granicznych i transgranicznego wielopoziomowego zarządzania. Wynika to z faktu, że lokalne i regionalne wstrząsy są osadzone w kontekście krajowym i europejskim. Skupiamy się na Eurodystrykcie Saar-Moselle w regionie przygranicznym departamentu Saar-Moselle w porównaniu z Euroregionem Pro Europa Viadrina w regionie przygranicznym Brandenburgia-Województwo Lubuskie w celu porównania konkretnych czynników sprzyjających przyszłej odporności na kryzys, oprócz doraźnych reakcji kryzysowych. Podejście to zyskuje dodatkowe znaczenie ze względu na fakt, że kryzysy stały się nową normalnością w XXI wieku, a rezyliencja okazuje się coraz większym problemem wykraczającym poza kryzys zdrowotny – w czasach „polikryzysu” (Knodt i in., 2020; Ludwigs i Schmahl, 2020). Podstawą zaprezentowanych wyników i wynikających z nich rekomendacji jest połączenie metod składających się z analizy dokumentów od marca 2020 roku (oświadczenia woli, petycje, rezolucje itp.) oraz analizy treści wywiadów eksperckich z podmiotami zaangażowanymi we współpracę transgraniczną w wielopoziomowej sieci zarządzania politycznego: od UE po poziom lokalny.

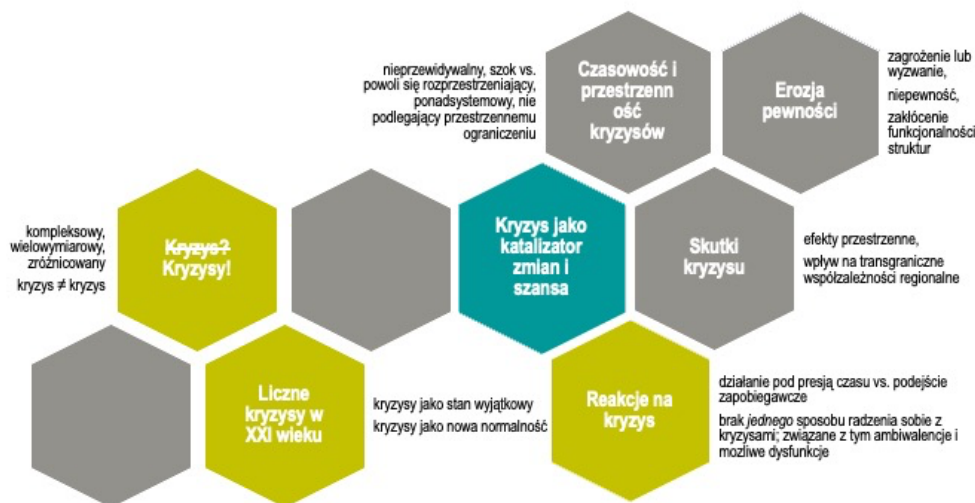
Poniżej, po krótkim wyjaśnieniu koncepcji kryzysu i rezyliencji oraz przedstawieniu dwóch analizowanych regionów pogranicza, podsumowano kluczowe wyniki badań dotyczące reakcji na kryzys (Rozdział 2). Następnie przedstawiamy zalecenia dotyczące działań w zakresie rezyliencji dwóch wzajemnie powiązanych obszarów transgranicznych, które ilustrujemy na przykładach i podsumowujemy w syntetyczny sposób w boksach tekstowych (Rozdział 3). Wyniki te nie mogą być przenoszone na inne europejskie regiony przygraniczne bez dalszych pogłębionych rozważań, jednakże niektóre z nich można z pewnością uogólnić. Stanowią one fundamentalny wkład w dyskusję na temat regionów przygranicznych jako „żywych laboratoriów integracji europejskiej” (Komisja Europejska, 2021), na które w związku z tym zwracamy większą uwagę.

2. Francusko-niemieckie i polsko-niemieckie pogranicze w świetle pandemii Covid-19

Aby móc sformułować zalecenia dotyczące działań na rzecz „odporności kryzysowej” współpracy transgranicznej, w pierwszej kolejności wyjaśniamy kluczowe pojęcia. Punktem wyjścia jest kategoryzacja koncepcji kryzysu, polikryzysu i rezyliencji. Następnie krótko przedstawiamy Eurodystrykt Saar-Moselle i Euroregion Pro Europa Viadrina, po czym podkreślamy ścieżki rozwoju dwóch regionów przygranicznych w następstwie pandemii Covid-19 zgodnie z kategoriami odporności, zdolności adaptacyjnych i zdolności do transformacji.

2.1 Polikryzys i rezyliencja

Wraz z pandemią Covid-19 użycie terminu „kryzys” prawdopodobnie stało się jeszcze bardziej inflacyjne niż dotychczas. Ale jak właściwie zdefiniować kryzys (por. także ryc. 1)? Termin ten wywodzi się z greckiego *krisis*, który był używany odnośnie do decyzji i drastycznych zmian. Podążając za Schäfersem (2016, s. 182) i przyjmując tę pierwszą definicję, kryzys można rozumieć jako „stan społeczeństwa lub centralnych obszarów funkcjonowania społeczeństwa (gospodarka, edukacja, państwo opiekuńcze), w których trudne problemy związane z adaptacją, koordynacją i, w razie potrzeby, zmianami strukturalnymi i utrzymaniem systemu muszą być rozwiązywane pod presją czasu”. Kryzysy są zatem zwykle źródłem niepokojących sytuacji – wstrząsów, które czasami zaskakują i są nieprzewidziane, społecznie zagrażające i stanowiące wyzwanie. Skutkuje to zazwyczaj krótkim czasem podejmowania decyzji (Knodt i in., 2020, s. 124). Dla porównania niektóre kryzysy rozwijają się powoli i są początkowo mniej zauważalne, a następnie stają się bardziej dotkliwe, na przykład kryzys klimatyczny. Aksjomaty i cenione nawyki ulegają erozji niezależnie od czasu, niosą ze sobą niepewność i zakłócają ustalone społeczne systemy funkcjonalne. Kryzysy zatem „zawsze oznaczają wstrząs, zmianę, a tym samym historyczność” (Flatschart, 2016, s. 81). Z konstruktywistycznej perspektywy badawczej należy również zauważyć, że kryzysy są konstruktami społecznymi, które są językowo i narracyjnie społecznie kształtowane – ujmujemy i rozwijamy to, co kategoryzujemy jako wydarzenia kryzysowe i kojarzymy z ryzykiem (Bösch i in., 2020, s. 5; Kazmaier i Weber, 2023).



Ryc. 1: Wyjaśnienie, czym jest kryzys (źródło: koncepcja i prezentacja Julia Dittel).

Ostatnie lata przyniosły różnorakie kryzysy – bankowy, euro, uchodźczy, klimatyczny czy energetyczny. Doprowadziło to do różnych wyzwań dla Unii Europejskiej (Knodt i in., 2020, s. 119; por. także Opiłowska, 2021b), przy czym niekiedy jeden kryzys jeszcze się nie skończył, a zbliżał się już kolejny. Termin „kryzysy zwiłokrotnione” lub „polikryzys” odnosi się zatem właśnie do współzależności między kryzysami – został użyty po raz pierwszy w kontekście UE w 2016 roku przez Jeana-Claude’a Junckera względem obecnego stanu Europy (Knodt i in., 2020, s. 119). Innymi słowy istnieją liczne kryzysy, które są społecznie „wzajemnie powiązane” (Flatschart, 2016, s. 82), powodując złożone interakcje między odmiennymi dynamikami (Bösch i in., 2020, s. 4) i ostatecznie prowadzą do kryzysów w liczbie mnogiej w XXI wieku, nie tylko opisujących stany wyjątkowe, ale także nowy stan normalny. Ostatnie kryzysy wstrząsnęły również wyobraźnią „Europy

bez granic”. W szczególności regiony przygraniczne, które znajdują się na styku co najmniej dwóch terytoriów narodowych, systemów politycznych, „porządków kulturowych” i przestrzeni społecznych, zostały dotknięte w XXI wieku wieloma czynnikami zakłócającymi, które ujawniają ich podatność na zagrożenia oraz osłabiają stabilność i bezpieczeństwo. W odpowiedzi na ostatnie sytuacje kryzysowe wiele państw zastosowało mechanizmy uszczelniania granic (*rebordering*). Bardziej rygorystyczne kontrole graniczne czy nowe bariery fizyczne (płoty i mury) wzdłuż granic miałyby ochronić własny kraj przed „zagrożeniami” (niepożądanymi uchodźcami czy nawet koronawirusem). W ten sposób państwa narodowe „militaryzują” swoje granice poprzez rozmieszczanie wojsk, statków, samolotów, dronów i nadzoru cyfrowego na lądzie, morzu i w powietrzu” (Benedicto i in., 2020, s. 5) – jako utrwalony sposób radzenia sobie z postrzeganiem ryzykiem.

Dotychczasowe definicje miały zazwyczaj negatywne konotacje. Jednak sytuacje kryzysowe mogą również działać jako katalizatory wstrząsów w celu przełamania utartych ścieżek, a tym samym rozwinięcia przypuszczalnie produktywnego potencjału (Collier i Collier, 2002, s. 29; Falkner, 2016). W tym kontekście wykształciło się pojęcie „kryzys jako szansa”.

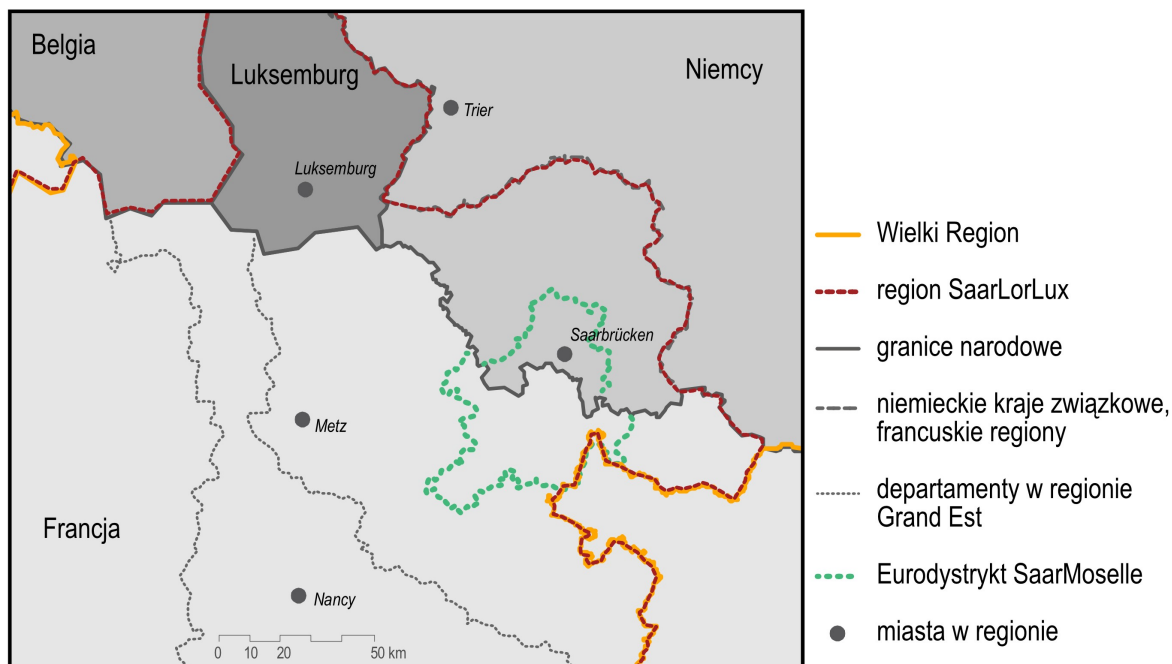
W bezpośrednim związku z reakcją na kryzysy popularna koncepcja „rezyliencji” zyskała w ostatnich latach bezpośrednie (społeczno-)polityczne znaczenie, a „odporna” współpraca transgraniczna stała się konkretnym celem dla regionów pogranicza (Hippe i in., 2022; Opiłowska, 2022; Korhonen i in., 2021). Jakie czynniki przyczyniają się do odporności transgranicznej? Również z perspektywy konstruktywistycznej rozumiemy rezyliencję nie jako dany stan, a jako proces czasowy i przestrzenny. W związku z tym nie ma jednej formy odporności transgranicznej, która byłaby odpowiednia dla wszystkich kryzysów i wszystkich czasów. Jednocześnie odporne struktury mają pewne cechy wspólne, a mianowicie:

1. zdolność do przetrwania zakłócających zdarzeń i utrzymania ogólnie funkcjonującej struktury (**resistability**, czyli **zdolność do stawiania oporu**);
2. zdolność adaptacji do zmieniających się okoliczności i wyciągania wniosków z wcześniejszych doświadczeń (**adaptability**, czyli **zdolność do adaptacji**);
3. zdolność do przechodzenia długoterminowych transformacji i dalszego rozwoju (**transformability**, czyli **zdolność do transformacji**) (zob. Andersen i Prokkoła, 2022; Brown, 2016; Opiłowska, 2022; Walker i Salt, 2006; Wilson i Wilson, 2019).

Należy podkreślić, że czynników tych nie powinno się rozumieć jako trzy następujące po sobie fazy, a jako procesy, które mogą się na siebie nakładać i zachodzić równolegle. Dwa regiony przygraniczne – Saar-Moselle i Pro Europa Viadrina – zostaną poddane analizie zgodnie z tymi trzema czynnikami. Jednakże w kolejnym podrozdziale najpierw krótko przedstawimy charakterystykę tych dwóch regionów.

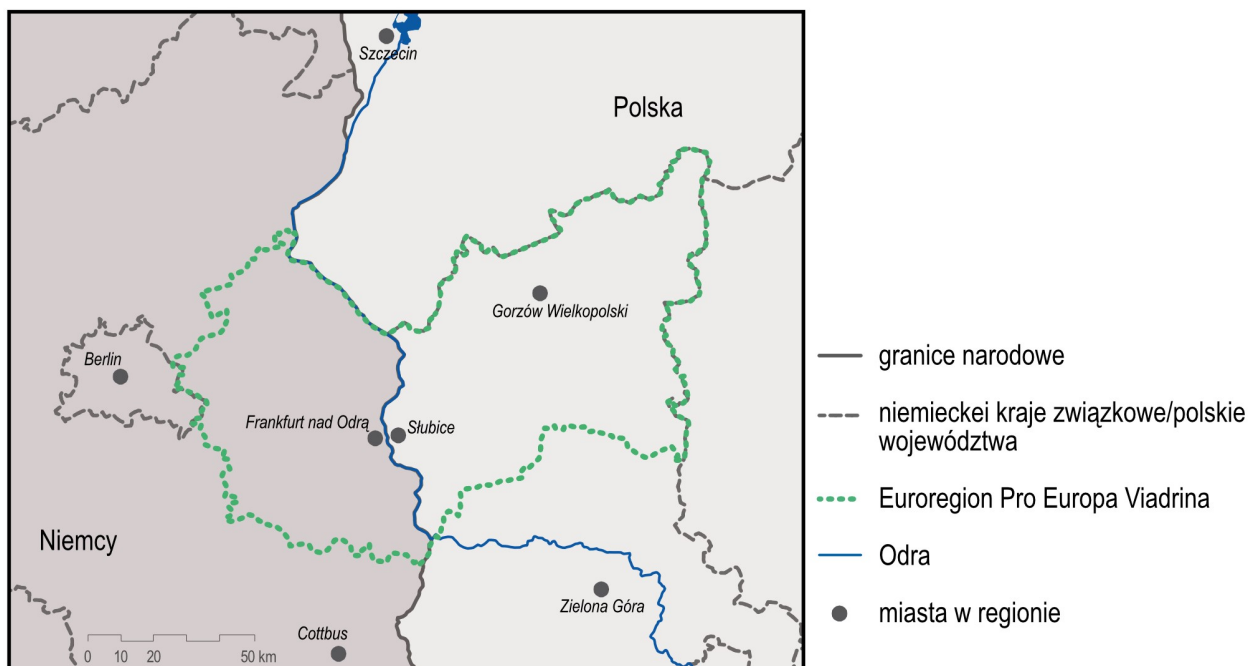
2.2 Krótka charakterystyka dwóch wybranych regionów pogranicza

Dla kontrastu i w poszukiwaniu nadrzędnych wzorców dwa europejskie regiony pogranicza, jak wspomniano we wstępie, zostały przeanalizowane pod kątem tego, jak radziły sobie z pandemią Covid-19. Na pograniczu francusko-niemieckim skupiono się na obszarze Saar-Moselle, który leży w tak zwanym Wielkim Regionie (Lorig i in., 2016; Wille, 2015) oraz gdzie proces integracji europejskiej rozpoczął się dość wcześnie i mógł być doświadczony. W epoce industrializacji wykształcił się ściśle powiązany okręg węglowy i stalowy z tak zwanym *Montandrieck*. Wraz z nasilającym się kryzysem gospodarczym od lat 70. region ten stał się źródłem inspiracji dla intensyfikacji wymiany francusko-niemiecko-luksemburskiej w celu wspólnego stawienia czoła wyzwaniom. Stopniowo rozwijały się coraz silniejsze formy transgranicznych stosunków gospodarczych, pracowniczych, politycznych, społecznych i kulturalnych (Dörrenbäcker, 2015; Weber, 2020; Wille, 2011). Obecnie Wielki Region to największy transgraniczny rynek pracy w UE z ponad 260 000 osobami dojeżdżającymi do pracy za granicą, przy czym w 2022 roku tylko 13 000 pracowników transgranicznych dojeżdżało do pracy z Lotaryngii do Kraju Saary. Wywodzące się ze stowarzyszenia Zukunft SaarMoselle Avenir, założonego w 1997 roku, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej EUWT Eurodystrykt Saar-Moselle zostało zinstytucjonalizowane na mniejszą skalę niż na poziomie Wielkiego Regionu w 2010 roku z własną osobowością prawną. Składa się z pięciu stowarzyszeń gmin w departamencie Moselle – z miastem granicznym Sarreguemines i sąsiednim miastem Forbach oraz stowarzyszeniem regionalnym Saarbrücken w Kraju Saary (patrz ryc. 2). Rozciąga się na ponad 1400 km², obejmuje około 600 000 mieszkańców i ma na celu promowanie transgranicznej współpracy regionalnej (Eurodistrict SaarMoselle, 2021; Ulrich, 2021, s. 448–449; Weber, 2020, s. 185–186).



Ryc. 2: Eurodystrykt Saar-Moselle (źródło: koncepcja i ilustracja Florian Weber, na podstawie Weber, 2022, s. 9).

W porównaniu z francusko-niemieckim pograniczem polsko-niemiecki region między Brandenburgią a województwem lubuskim może wykazać się krótszym procesem integracji europejskiej i transgranicznej, który rozpoczął się w latach 90. XX wieku i znalazł odzwierciedlenie w umowach między Republiką Federalną Niemiec a Polską. Punktami wyjścia były: polsko-niemiecki traktat graniczny z 1990 roku, polsko-niemiecki traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 roku oraz przystąpienie Polski do UE w 2004 roku. Odnośnie do stosunków polsko-niemieckich przeanalizowany zostanie Euroregion Pro Europa Viadrina jako jeden z czterech polsko-niemieckich euroregionów i jako transnarodowe stowarzyszenie regionalne (patrz ryc. 3). Jego rdzeniem jest miasto bliźniacze Frankfurt nad Odrą-Słubice – z Odrą jako rzeką graniczną. Euroregion z liczbą prawie 820 000 mieszkańców na 10 200 km² został założony w 1993 roku w celu zacieśnienia współpracy transgranicznej, przy czym dopiero zniesienie kontroli granicznych w 2007 roku w związku z przystąpieniem Polski do układu z Schengen przyczyniło się do ułatwienia i zintensyfikowania współpracy, zwłaszcza od 2010 roku (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023; Ulrich i Wassenberg, 2021, s. 3). Euroregion tworzą dwa stowarzyszenia: po stronie niemieckiej Verein Mittlere Oder e.V. (Frankfurt nad Odrą), a po stronie polskiej Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina” (Gorzów Wielkopolski), które chcą i powinny promować interesy i cele euroregionu w skoordynowany sposób (Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, n.p.).



Ryc 3: Euroregion Pro Europa Viadrina (źródło: koncepcja i ilustracja Florian Weber, dane do sporządzenia mapy: Euroregion Pro Europa Viadrina, 2023, n.p.).

2.3 Francusko-niemiecko-polskie perspektywy rozwoju dwóch regionów pogranicza w kontekście pandemii

Jak francusko-niemiecki i polsko-niemiecki region pogranicza zareagował na pandemię Covid-19 i jakie wnioski zostały wyciągnięte? Poniżej podsumowano i porównano kluczowe wyniki badań empirycznych dla Euroregionu Saar-Moselle i Euroregionu Pro Europa Viadrina w ramach europejskiej sieci zarządzania wielopoziomowego w trzech kategoriach: *resistability* (zdolności do stawiania oporu), *adaptability* (zdolności dopasowania się) oraz *transformability* (zdolności transformacyjnej). Cytaty zostały użyte w celach ilustracyjnych. Aby chronić dane osobowe partnerów wywiadów, w całym tekście zastosowano anonimizację, a skróty odnoszą się zarówno do poziomu, jak i odpowiedniego regionu przygranicznego: Int=wywiad_EU=poziom europejski/ trans=transnarodowy/ nat=narodowy/ reg=regionalny/ loc=lokalny_F=Francja/ D=Niemcy/ P=Polska_numer wywiadu_W=zachodni region przygraniczny/E=wschodni region przygraniczny.

Resistability, czyli zdolność do stawiania oporu: paraliż szokowy, a następnie lokalne i regionalne działania oporu

Tak, bo problemy mieliśmy np. między Francją a Niemcami, Słowacja miała je z Węgrami czy Austrią, Polska ze Słowacją, to samo. Więc jeśli mamy do czynienia z kryzysem zdrowotnym lub kryzysem migracyjnym, albo problemami energetycznymi lub środowiskowymi, które nie zatrzymują się na granicach, migranci nie zatrzymują się na granicach, radioaktywna chmura, jeśli widzieliście Czarnobyl, radioaktywna chmura nie zatrzyma się na granicy, więc istnieją takie problemy, które mają wpływ na wszystkie obszary pogranicza, a to nadal jest coś, co jest teraz ważne (Int_reg_F_5).

Na tamten czas innego wyjścia po prostu nie było. Dylemat jaki był, to był następujący dylemat: Wprowadzić kontrole, ściślej kontrolować tranzyt i pilnować tranzytu przez Polskę, a także te kontakty transgraniczne, czy też podążać za modelem szwedzkim, otworzyć się na wszystko i przygotować się na zgony i tyle (Int_trans_P_8_E).

Był to czas, w którym [...] w odniesieniu do transgranicznego zarządzania kryzysowego na początku często byliśmy zszokowani, oszołomieni pewnymi decyzjami i procedurami, które zostały podjęte, a następnie ponownie pełni nadziei. Był to niezwykle intensywny czas, ponieważ gorączkowo szukaliśmy sposobów jak możemy się chronić (Int_EU_1_W).

Wraz z niekontrolowanym rozprzestrzenianiem się koronawirusa w Europie wiosną 2020 roku „odczuwalne” zagrożenie zakażeniem gwałtownie rosło. W odpowiedzi na lokalne hotspoty i sklasyfikowanie zagrożenia jako epidemii lub jako pandemii w marcu (Robert Koch Institute, 2020, s. 1) decydenci krajowi ograniczali

swobodę przemieszczania się swoich obywateli – między innymi poprzez wprowadzenie restrykcji granicznych jakby w efekcie domina. W obliczu nieskoordynowanych i jednostronnych decyzji szybko pojawiła się mozaika różnych przepisów i (nie)przepuszczalność granic państwowych. Zwiększone kontrole graniczne i częściowe zamknięcie granic podważyły to, co od dawna uważano za pewnik w strefie Schengen, a mianowicie, że granice w Europie są otwarte. Cytaty wprowadzające ilustrują dylemat między ochroną „własnej” ludności a testem odporności dla regionów pogranicza, który wynikał z decyzji w sprawie przywrócenia kontroli granicznych (*rebordering*) – określanych również jako *covidfencing* (Medeiros i in., 2021). Zarówno w francusko-niemieckim, jak i polsko-niemieckim regionie pogranicza pierwsza faza pandemii wiosną 2020 roku charakteryzowała się szczególnie wysokim poziomem niepewności oraz złożonym napięciem między trudnymi do oszacowania zagrożeniami a wysiłkami na rzecz osiągnięcia (transgranicznej) solidarności. Chociaż nie można oszacować kompleksowej „zdolności do oporu” regionów przygranicznych na szok związany z Covid-19, to należy poszukiwać możliwych reakcji odpornościowych.

Więc poza [...] politycznie burzliwymi czasami [-] było też wiele emocjonalnych momentów [...] dla kogoś, kto dorastał tutaj na granicy, która nie była już granicą (Int_reg_D_3_W).

Aby powstrzymać rozprzestrzenianie się koronawirusa, Republika Federalna Niemiec wprowadziła 16 marca 2020 roku zaostrome kontrole na granicach z niektórymi krajami sąsiednimi, w tym z Francją i Luksemburgiem (BMI, 2020b). Trzy dni później liczne przejścia graniczne zostały tymczasowo zamknięte (BMI, 2020a), ograniczając mobilność przekraczania granic do kilku wybranych przejść granicznych i umożliwiając przekraczanie granicy tylko z ważnych powodów, w tym podróżowania do pracy. Uczęszczanie do szkół czy odwiedzanie przyjaciół i rodziny po drugiej stronie granicy było natomiast zabronione (Theis, 2021). Ograniczenia zakończyły się 16 maja na granicy z Luksemburgiem i około miesiąc później na granicy z Francją – po głośnej krytyce ze strony dotkniętych nimi grup ludności.

Dosyć dotkliwie odczuli to mieszkańcy, ponieważ my tutaj praktycznie nie mamy granicy. Miasta się zблиżniają, rodziny się łączą, no tworzą się rodziny polsko-niemieckie (Int_reg_P_9_E).

W nocy z 13 na 14 marca polskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji podjęło decyzję o zamknięciu wspólnej granicy z Niemcami dla ruchu osobowego, począwszy od 15 marca. Dostosowanie tego rozporządzenia około dwa tygodnie później uwzględniło daleko idące zakłócenia spowodowane zamknięciem granicy. Od tego momentu przekraczanie granicy było dozwolone pod warunkiem obowiązkowej czternastodniowej kwarantanny. Zdarzało się, że osoby dojeżdżające do pracy, uczniowie i studenci nie byli już w stanie swobodnie funkcjonować w codziennym życiu. W związku z tą ledwo tolerowaną i wysoce restrykcyjną sytuacją obowiązek kwarantanny dla wyżej wymienionych grup osób został zniesiony na początku maja 2020 roku (Cyrus i Ulrich, 2020), zanim ograniczenia graniczne zostały całkowicie zniesione w nocy z 12 na 13 czerwca.

Tak więc [...] pierwszą sytuacją było zamknięcie granicy z Polską lub zamknięcie granicy z Niemcami do Austrii, co zaskoczyło absolutnie wszystkich, którzy mieszkają w strefie przygranicznej i nikt nie był przygotowany (Int_reg_D_2_E).

W obu regionach pogranicza ograniczenia w wymianie transgranicznej nałożone przez niemieckie i polskie władze krajowe stanowiły zarówno praktyczne, jak i symboliczne wyzwanie. W związku z tym w wielu przeprowadzonych wywiadach opisywano te restrykcje graniczne jako szok, a czas jako niezwykle trudny i emocjonalny. Wynika to z faktu, że kryzys nakreślił wiele nowych pytań, ale także ujawnił istniejące wyzwania dla współpracy transgranicznej, z którymi rutynowo radzono sobie w czasach nie-kryzysowych. Ścisłe współzależności w regionach przygranicznych – zwłaszcza natury gospodarczej i społecznej – stały się odczuwalne i namacalne. Uderzająco jasne okazało się, jak bardzo transgraniczne współzależności są podatne na odgórne, nieskoordynowane decyzje. Kontrastowały z tym inicjatywy władz na szczeblu lokalnym i regionalnym, które prowadziły kampanię na rzecz szybkiego złagodzenia lub zniesienia ograniczeń granicznych i podkreślały poważne konsekwencje tych decyzji dla ściśle powiązanych ze sobą *bassins de vie*. Organizacja wspólnych wieców, a także publikacja apelów i wyrazów solidarności w obu badanych regionach przygranicznych stanowią oddolne impulsy na rzecz zwiększonej współpracy i spójności, a tym samym odporności w czasach kryzysu.

Ale w każdym razie istnieją kwestie koordynacji poziomej i pionowej, ale także diagonalnej [...], ponieważ systemy są po prostu asymetryczne. Jeśli naprawdę chcesz mieć prawdziwą koordynację, musisz uwzględnić różne poziomy w tym samym czasie. Nie można ich traktować jako czysto pomocnicze (Int_nat_F_1_W).

W ten sposób regiony pogranicza zyskały większą uwagę na wszystkich poziomach, pomimo negatywnych doświadczeń, jakie przyniosła ze sobą pandemia Covid-19. W obliczu kryzysu stało się jasne, że procesy koordynacji muszą przebiegać nie tylko pionowo i poziomo, ale także po przekątnej, aby sprostać

rozbieżnym obowiązkom i kompetencjom w różnych krajach w sensie transgranicznego wielopoziomowego zarządzania (por Int_reg_D_2_E, Int_reg_D_4_W). Pokazało to, że konieczna jest zwiększona koordynacja na rzecz odporności transgranicznej.

Adaptability, czyli zdolność do adaptacji: procesy koordynacji i środki transgranicznego zarządzania kryzysowego

Tak więc, jeśli chodzi o sytuację, zawsze istniała a) potrzeba dialogu na poziomie politycznym, ale także b) potrzeba być może spuszczenia pary lub zwrócenia uwagi na to, co dzieje się w regionie przygranicznym. Ten komitet [ds. współpracy transgranicznej] [...] miał siłę, by faktycznie zgromadzić wysokich rangą przedstawicieli administracji politycznej (Int_nat_D_1_W).

Pandemia Covid-19 zwiększyła świadomość spraw transgranicznych. Oczywiście okazało się też, że skoordynowane procesy obejmujące wszystkie poziomy są niezbędne do funkcjonowania współpracy transgranicznej w sieci wielopoziomowej. W tym kontekście Komitet Współpracy Transgranicznej (AgZ) tymczasowo odegrał kluczową rolę w francusko-niemieckim regionie przygranicznym. Ustanowiony został na mocy traktatu z Akwizgranu z 2019 roku i pierwotnie nie był identyfikowany jako instrument kryzysowy. Potencjał tej struktury w radzeniu sobie z pandemią polegał na tym, że w jej posiedzeniach uczestniczyli urzędnicy krajowi i regionalni z obu krajów, a także przedstawiciele euroregionów. Podczas spotkań informowano o planowanych decyzjach i omawiano ich „zgodność ze specyfiką obszarów przygranicznych”, a także retrospektywnie oceniano wpływ niektórych środków powstrzymujących pandemię na region przygraniczny. Dodatkowym formatem komunikacji, który koncentrował się bardziej na decyzjach operacyjnych, była cotygodniowa wideokonferencja organizowana przez prefekta regionu Grand Est. Służyła ona przekazywaniu informacji na temat bieżących wydarzeń związanych z pandemią, a także nowych (skoordynowanych) środków i przepisów oraz umożliwiała wymianę informacji.

Mamy umiejętności językowe, mamy lokalną wiedzę, mamy wiedzę o władzach w szpitalach, łączymy ludzi i robimy, co w naszej mocy (Int_trans_2_W).

Oprócz form komunikacji, które opierały się na istniejących strukturach i miały na celu w szczególności koordynację na różnych poziomach, nieformalne formy komunikacji również zyskały na znaczeniu. Bezpośredni kontakt, na przykład telefoniczny, między osobami odpowiedzialnymi, które znały się dzięki istniejącym sieciom osobistym, podkreślił potrzebę „krótkich ścieżek” na rzecz zarządzania kryzysowego. W ten sposób istotne znaczenie poziomu regionalnego, lokalnego, a w niektórych przypadkach również indywidualnego stało się oczywiste podczas pandemii. Jako eksperci regionalni/lokalni i „bezpośredni świadkowie” restrykcji granicznych „wzięli sprawy w swoje ręce” (Int_trans_4_W), o czym świadczą na przykład wymienione wyżej inicjatywy, które wzywały do zniesienia ograniczeń i prowadziły kampanię na rzecz zniesienia odpowiednich przepisów w późniejszych fazach pandemii. Eurodystrykt Saar-Moselle odegrał kluczową rolę podczas pandemii Covid-19 ze względu na swoje doświadczenie w regionie przygranicznym. Francusko-niemieckie stowarzyszenie zorganizowane jako EUWT służyło za bezpośredni punkt kontaktowy dla regionalnych polityków, gmin i obywateli. Oprócz informacji pracownicy mogli również korzystać z istniejących sieci transgranicznych, a tym samym znajdować odpowiednie kontakty w odmiennych sprawach. Stało się również aktywnym narzędziem zarządzania kryzysowego, na przykład gdy koordynowało transfer francuskich pacjentów do szpitali w Kraju Saary wraz z Agence régionale de santé. Komunikacja międzypoziomowa odegrała też decydującą rolę w polsko-niemieckim regionie przygranicznym, zapewniając zwiększony stopień harmonizacji decyzji.

Stworzyliśmy centralę telefoniczną między przygranicznymi krajami związkowymi a Berlinem [i niemiecką ambasadą w Warszawie] oraz Federalnym Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Ministerstwem Spraw Zagranicznych, [...] gdzie częściowo co tydzień wymienialiśmy informacje o tym, jak rozwijają się liczby, 'czy słyszeliście, czy jest nowe rozporządzenie? Poziom federalny i podobne sprawy (Int_reg_D_2_E).

W odpowiedzi na pandemię Polsko-Niemiecka Komisja Międzyrządowa ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej zorganizowała spotkania online, z których tylko trzy odbyły się w okresie od zimy 2020 roku do zimy 2021 roku, chociaż nie zaowocowały one konkretnymi rozwiązaniami operacyjnymi. Spotkania były wykorzystywane do podejmowania ogólnych decyzji, ale mimo to odgrywały ważną rolę we wspólnym ustalaniu agendy. Ponadto cotygodniowa rozmowa telefoniczna umożliwiła regularną wymianę informacji na temat pandemii, nowych przepisów itp., choć należy zauważyć, że był to raczej niemiecki format wymiany informacji na temat kwestii transgranicznych.

Wtedy został uruchomiony specjalny kanał komunikacyjny na wypadek sytuacji kryzysowych, do którego zaprosiliśmy przedstawicieli urzędów marszałkowskich, oczywiście województw przygranicznych: Pomorza Zachodniego, Ziemi Lubuskiej, Dolnego Śląska, kancelarii krajów związkowych czy ministerstw europejskich krajów związkowych [...], Meklemburgii, Saksonii, Brandenburgii i Berlina. W ten sposób powstała grupa szybkiego kontaktu. Włączyliśmy do tej grupy ludzi, którzy znali się od lat, aby mogli wymieniać się pomysłami i wspólnie rozwiązywać te problemy na bieżąco. Było około 10 osób z Polski, czasem do 15, 10-15 ze strony niemieckiej i zadziałało (Int_trans_P_8_E).

Jednakże nie doszło do regularnej wymiany transgranicznej z udziałem przedstawicieli Niemiec i Polski na różnych szczeblach. Bardziej konkretne formaty koordynacji zostały ustanowione w polsko-niemieckim regionie przygranicznym na poziomie regionalnym, gdzie dostępna była transgraniczna wiedza specjalistyczna, a jednocześnie „konsekwencje błędnych decyzji były ponoszone w pierwszej kolejności” (Int_loc_P_10_E), co ilustruje powyższy cytat. W tym kontekście comiesięczna wideokonferencja między niemieckimi krajami związkowymi a polskimi województwami może być uznana za centralny format komunikacji, w którym wymieniano informacje w pierwszej fazie pandemii. Innymi ważnymi instytucjami podczas pandemii były Słubicko-Frankfurckie Centrum Kooperacji i Euroregion Pro Europa Viadrina. Ten pierwszy utworzył polsko-niemiecką infolinię koronawirusa (Corona Hotline), za pośrednictwem której obywatele mogli uzyskać szczegółowe informacje i porady dotyczące postępowania w przypadku pandemii. Euroregion udostępnił pakiet informacji online.

W wyniku tej nowej sytuacji zaawansowana współzależność w polsko-niemieckim regionie przygranicznym stała się nagle zauważalna, widoczna, a także egzystencjalnie namacalna, zwłaszcza tam, gdzie polscy pracownicy pracują, powiedziałbym, na dużą skalę, mieliśmy już do czynienia z sytuacją, w której widzieliśmy, że bezpieczeństwo dostaw jest zagrożone. Dotyczyło to w szczególności szpitali, opieki, ale także logistyki, transportu towarów, gdzie głównie zatrudnieni są pracownicy transgraniczni z Polski (Int_reg_3_E_E).

W obu regionach pogranicza szybko dały o sobie znać gospodarcze i społeczne konsekwencje wzmożonych kontroli granicznych i tymczasowego zamknięcia granic. Pracownicy, uczniowie i studenci nie byli już w stanie normalnie dojeżdżać z miejsca zamieszkania do miejsca pracy czy edukacji. W krótkim czasie regionalni liderzy polityczni i biznesowi szukali sposobów na zminimalizowanie negatywnych skutków. Już w pierwszej fazie pandemii, gdy przejścia graniczne między Polską a Niemcami wymagały dwutygodniowej kwarantanny, władze Brandenburgii wprowadziły zryczałtowany dodatek dla polskich pracowników, aby zrekompensować koszty zakwaterowania i żywienia osób dojeżdżających do pracy i ich rodzin w Brandenburgii. Przyjęte środki w późniejszych fazach pandemii były również świadectwem dostosowań i wniosków wyciągniętych z pierwszej fazy. Na przykład transgraniczne centrum testowe Covid-19 zlokalizowane bezpośrednio na granicy francuskiej miało na celu odciążenie osób dojeżdżających do pracy poprzez wprowadzenie obowiązkowych testów przy wjeździe do Niemiec. Tymczasowo wprowadzono także specjalne przepisy dla osób dojeżdżających do pracy za granicą, które podróżowały do Niemiec na mniej niż 24 godziny lub 48 godzin, co świadczy o rosnącej zdolności adaptacyjnej.

Transformability, czyli zdolność do transformacji: kluczowe czynniki odporności transgranicznej

Europa również w jakiś sposób staje się silniejsza w każdym kryzysie. [...] Tam, gdzie wcześniej ludzie nalegali na nacjonalizm, nagle staje się jasne: 'Och, musimy sobie z tym poradzić razem, solidarnie i wspólnie'. I pod tym względem uważam, że był to krok naprzód dla Europy (Int_nat_F_2_W).

Współpraca powinna być żywa i odnosić się do rzeczywistości tu i teraz, [...] ponieważ często były to relacje czysto dyplomatyczne, które były dość skostniałe. A podczas pandemii stały się ludzkie, bardzo żywe (Int_reg_P_9_E).

Niewystarczająco skoordynowane i jednostronne decyzje władz krajowych w szczególności skutkowały szeregiem ograniczeń w codziennym życiu w regionie przygranicznym, mimo że można było znaleźć (prowizoryczne) rozwiązania dla pojawiających się wyzwań – czy to nowe kanały komunikacji, czy dostosowane środki dla osób dojeżdżających do pracy, jak wcześniej opisano. Pandemia Covid-19 zostawiła po sobie ambiwalentne wrażenia – negatywne wspomnienia o państwach narodowych oraz niepewności i niedogodności dla osób dojeżdżających do pracy za granicę, ale także wnioski wyciągnięte z dotychczasowych doświadczeń na rzecz silniejszej współpracy i spójności. W tym kontekście można zaobserwować rosnące znaczenie poziomu lokalnego i regionalnego oraz rosnącą świadomość, że koordynacja wielopoziomowego zarządzania siecią regionów przygranicznych wymaga nie tylko koordynacji poziomej i pionowej, ale także diagonalnej. Wnioski doprowadziły również do złożenia przez

decydentów obietnic, że w przyszłości współpraca transgraniczna będzie bardziej odporna na kryzysy. Jednak aby było to możliwe, konieczne jest uniknięcie powrotu do „normalnego działania” (Int_reg_D_2_W). Zamiast tego konkluzje powinny być konsekwentnie uwzględniane w działaniach politycznych, dzięki czemu kryzys mógłby być postrzegany jako katalizator dalszych zmian (zob. Int_nat_D_1_W). Rodzi się jednak pytanie, które czynniki przyczyniają się do bardziej odpornej i silniejszej współpracy, a które są odbierane jako bariera.

Szczególnie we francusko-niemieckim środowisku ludzie się znają. Znasz różne kontakty. Każdy w jakiś sposób realizował te same programy. To jest nieoceniona zaleta (Int_nat_D_1_W).

Struktury w regionie, [-] mogą wymienić euroregiony, które istnieją w lustrzanym odbiciu po stronie niemieckiej i polskiej i od lat wdrażają konkretne rzeczy w bardzo dobrej, bliskiej, [-] opartej na zaufaniu współpracy i myślę, że można tu znaleźć strukturę, którą można następnie wdrożyć po obu stronach (Int_reg_3_D_E).

Pierwszym kluczowym czynnikiem dobrej współpracy transgranicznej były **nieformalne sieci i kontakty osobiste**, które zostały aktywowane podczas pandemii, zwłaszcza w pierwszej fazie, kiedy niepewność i imponderabilia były szczególnie wysokie. Osoby odpowiedzialne za poszczególne działy znają się nawzajem i są ze sobą powiązane. Wynikające z tego **duże znaczenie jednostek** należy dookreślić w ten sposób, że wielu aktorów współpracy transgranicznej pochodzi z regionu lub sąsiedniego kraju, co idzie w parze z **wysokim poziomem zainteresowania politycznego, wewnętrzną motywacją i zaangażowaniem w działania transgraniczne oraz „dobrą ręką” do kwestii transgranicznych**. Pewne wahania wynikają z kwestii politycznych w danym czasie, które czasami wysuwają na pierwszy, a niekiedy na dalszy plan kwestie graniczne. Wynikającemu z tego niebezpieczeństwu bycia zależnym od poszczególnych jednostek i klimatu politycznego można przeciwdziałać poprzez uregulowane przekazywanie funkcji w urzędach i zinstytucjonalizowanie struktur, takich jak eurodystrykty czy euroregiony, w których sieci mogą się konsolidować i rozwijać. W ten sposób **ogromne znaczenie lokalnych oraz (transgranicznych) regionalnych struktur i instytucji** staje się oczywiście **jako kolejny kluczowy czynnik**.

Według mnie rzeczy, które należy wykształcić w czasach nie-kryzysowych, aby zachować zdolność do działania w czasach kryzysu, to bezwzględne zaufanie między ludźmi i współpraca właściwych osób (Int_EU_D_1_W).

Wierzę, że można zrobić więcej, lepiej, odważniej i z większym rozmachem, a przede wszystkim z większym zaufaniem w każdej sytuacji. Stosunki na granicy polsko-niemieckiej charakteryzują się upolitycznieniem i dużym brakiem zaufania (Int_loc_P_10_E).

Kluczowym czynnikiem ściśle związanym ze znaczeniem poszczególnych jednostek jest **wzajemne zaufanie**. Przede wszystkim oznacza to zaufanie między ludźmi. Z drugiej strony brak zaufania, o czym świadczą niektóre przypadki na pograniczu polsko-niemieckim, jest główną przeszkodą we współpracy transgranicznej. Jednak oprócz zaufania **znajomość języka i kompetencja międzykulturowa** są również bezpośrednio z tym związane. Rozbieżne umiejętności językowe wymagają używania języka angielskiego jako *lingua franca* lub tłumaczeń ustnych podczas wspólnych spotkań. „Podczas tłumaczenia [jednak] często dochodzi do nieporozumień” (Int_reg_F_1_W), na przykład gdy niuanse tego, co zostało powiedziane, nie są wychwytywane, a następnie rozumiane inaczej niż zamierzano. Ale nieporozumienia mogą wystąpić nie tylko na poziomie językowym. Różnice międzykulturowe, takie jak sposób organizacji spotkań czy lunchu, również mogą powodować tarcia.

Ale „transpozycja” nie jest „realizacją”. [...] Z jednym wciąż o tym myślisz, z drugim jesteś zaangażowany operacyjnie. [...] A jeśli masz kogoś, kto wie, co sprawia, że działasz we Francji i co sprawia, że działasz w Niemczech, to jest to mediator międzykulturowy (Int_reg_F_1_W).

Mieliśmy już nawyk pracy na wszystkich poziomach, więc kiedy spojrzysz na wpływ kryzysu takiego jak Covid, coś, czego nigdy wcześniej nie doświadczyliśmy, nie wiedzieliśmy, co się stanie, ale nadal byliśmy stosunkowo elastyczni, ponieważ znaliśmy się nawzajem, ponieważ mieliśmy nawyk pracy (Int_trans_4_W).

Ważne, aby nie podchodzić do tych różnic z zamiarem ich zniwelowania. Należy raczej wzmocnić kompetencje międzykulturowe, stworzyć wzajemne zrozumienie i pielęgnować relacje, aby poradzić sobie z odpowiednimi sposobami pracy i funkcjonowania. **Kolejnym kluczowym czynnikiem jest** tutaj potrzeba **regularnej współpracy**. Ci, którzy znają się i rozumieją w czasach nie-kryzysowych, są w stanie lepiej wspólnie przezwyciężyć kryzysy. Te same procedury, na przykład w formie ćwiczeń lub ustalonych formatów komunikacji, umożliwiają ludziom wzajemne poznanie się, budowanie zaufania i zmniejszanie tarć w celu promowania struktur transgranicznych. Daje to wskazówki dotyczące możliwości transformacyjnych obu regionów pogranicza, ale nie można przegapić etapu dalszego uczenia się, aby w

przypadku nowych kryzysów móc budować na stabilnej podstawie, tak aby można było podejmować trudne decyzje pod presją czasu oraz mieć odwagę do adaptacji i zmian.

3. Rekomendacje dotyczące działań na rzecz rezyliencji transgranicznych obszarów powiązań

Przez długi czas granice kojarzyły się przede wszystkim z peryferiami państw narodowych. Dzięki procesowi integracji europejskiej stały się one również ośrodkami własnych wzajemnych powiązań. Około jedna trzecia ludności UE mieszka w regionach przygranicznych o zróżnicowanych współzależnościach (Europejski Komitet Regionów, 2021, s. 3). Te codzienne powiązania mogą jednak zostać w krótkim czasie zakłócone i – w obliczu polikryzysu w XXI wieku – nieustannie stają przed nowymi wyzwaniami. Pandemia Covid-19 obnażyła słabości współpracy transgranicznej i lokalnych struktur instytucjonalnych. Decyzje o przywróceniu tymczasowych kontroli granicznych i zamknięciach granic oraz innych ograniczeniach zostały podjęte przez rządy krajowe „ponad głowami” wielu podmiotów regionalnych i lokalnych, bez uwzględnienia lub świadomości szczególnego charakteru współzależnych obszarów i konsekwencji społecznych tych decyzji. Pandemia pokazała wyraźnie, że strefa Schengen z otwartymi granicami nigdy nie powinna być postrzegana jako coś oczywistego i niepodważalnego. W związku z tym współpraca transgraniczna musi być codziennie ożywiana. Pandemia dała nam kluczową (tymczasową) lekcję tego, jak podatne są regiony przygraniczne na nieskoordynowane lub słabo skoordynowane decyzje odgórne. Jednocześnie warto podkreślić wzrost znaczenia szczebla lokalnego i regionalnego podczas pandemii oraz różnorodne oddolne impulsy na rzecz ściślejszej współpracy i komunikacji. Należy również pilnie zapobiegać „demencji kryzysowej”, która powoduje zapomnienie o wnioskach wyciągniętych z pandemii. Na podstawie wywiadów przeprowadzonych w polsko-niemieckim i francusko-niemieckim regionie pogranicza udało nam się zebrać szeroką gamę pomysłów, apeli i zaleceń dotyczących działań mających na celu zwiększenie rezyliencji współpracy transgranicznej w przyszłości, tak aby regiony przygraniczne stały się „żywymi laboratoriami integracji europejskiej” (za Komisją Europejską, 2021). Oba regiony przygraniczne stoją w obliczu pewnego stopnia peryferyzacji i wyraźnej mobilności transgranicznej, a ich działania są także kształtowane przez członkostwo w UE i procesy europeizacji. Należy podkreślić, że pomimo różnic między francusko-niemieckim i polsko-niemieckim regionem przygranicznym pod względem historii, długości współpracy lub (a)symetrii potencjałów gospodarczych to reakcje, strategie adaptacyjne i mechanizmy radzenia sobie z kryzysem, jak wcześniej opisano, były podobne. Poniższe zalecenia dotyczące działań zostały opracowane w tym kontekście dla obu regionów pogranicza i z pewnością mogą zostać przeniesione na inne europejskie regiony przygraniczne po odpowiedniej adaptacji. Jednocześnie trudno jest opracować uniwersalne rekomendacje, które można zastosować we wszystkich regionach. Różnice w strukturach instytucjonalnych i zróżnicowane ścieżki rozwoju obu regionów przygranicznych oznaczają, że zalecenia muszą być rozpatrywane z zastrzeżeniem, iż niektóre z nich mają większe zastosowanie w konkretnym przypadku niż inne. Decyzja o ich wdrożeniu należy do odpowiedzialnych w obu regionach przygranicznych decydentów, którzy są najbliższej oceny potrzeb lokalnych mieszkańców, wyzwań związanych ze współpracą transgraniczną i zasadności wdrażania zaleceń w ich regionach. Równocześnie przeszkody we wdrażaniu nie powinny kusić ludzi do powstrzymywania się od podejmowania kroków, aby regiony pogranicza stały bardziej odporne niż na początku pandemii Covid-19.

3.1 Zapewnienie odpowiedniej i skutecznej komunikacji poprzez regularne, formalne i nieformalne spotkania, wymianę informacji i utworzenie granicznych punktów informacyjnych

Pandemia Covid-19 pokazała, jakie niepokoje lub zakłócenia mogą powstać, gdy komunikacja jest nieodpowiednia albo zawodzi. Z drugiej strony należy podkreślić kluczowe znaczenie kompleksowej i skutecznej koordynacji współpracy. Komunikacja zapewnia solidarność zainteresowanych stron, co wyrażono na przykład we *Wspólnym otwartym apelu polsko-niemieckiego pogranicza z 2021 roku* wystosowanym do władz centralnych Polski i Niemiec podczas kryzysu związanego z Covid-19⁹. W apelu wezwano do niezamykania granic w przyszłości oraz do zaangażowania lokalnych interesariuszy w procesy decyzyjne. Podobne inicjatywy pojawiły się również na szczeblu lokalnym/regionalnym we francusko-niemieckim regionie przygranicznym. Jak podkreślono, istnieje wiele różnych relacji między mieszkańcami regionów przygranicznych – te kontakty, wymiany i mobilność są częścią codziennego życia. Dlatego też

⁹ https://www.kooperation-ohne-grenzen.de/wp-content/uploads/2021/08/CDR_Appell-DE_final.pdf.

ważna jest przejrzysta, regularna i dwukierunkowa komunikacja zarówno z partnerami po drugiej stronie granicy, jak i z władzami niższego szczebla. Decyzje, które w jakikolwiek sposób wpływają na codzienne funkcjonowanie obszarów pogranicza, muszą być przekazywane odpowiednio wcześniej przedstawicielom władz szczebla niższego oraz odpowiednim instytucjom po obu stronach granicy. W związku z tym zalecamy także bardziej odpowiedzialne podejście do podejmowania decyzji, które mogą mieć znaczący wpływ na codzienne życie mieszkańców obszarów przygranicznych. Ważne decyzje powinny być podejmowane po wcześniejszych konsultacjach zarówno z władzami lokalnymi, jak i władzami po drugiej stronie granicy. Oprócz komunikacji jako zalecenie można uwzględnić tak zwany test pogranicza, czyli sprawdzenie, czy dana decyzja będzie miała skutki dla pogranicza. Dzięki temu wpływ decyzji podjętych na wyższych szczeblach na regiony pogranicza może być sprawdzany z wyprzedzeniem, co pozwoli zapobiec negatywnym następstwom.

I dlatego zawsze opowiadałem się za wprowadzeniem kontroli, czy sprawa dotyczy obszaru pogranicza, tzw. 'test pogranicza' w ustawodawstwie, w ustawodawstwie krajowym, ale także w naszym ustawodawstwie landowym, tj. za wcześniejszym rozważeniem, co to oznacza, że obecnie regulujemy jako ustawodawcy, jako krajowi ustawodawcy federalni lub jako ustawodawcy krajowi w zakresie współpracy transgranicznej. Pozwoliłoby nam to uniknąć problemów profilaktycznie, a nie najpierw tworzyć problemy, a potem zastanawiać się, jak możemy je ponownie rozwiązać (Int_reg_D_2_W).

W przypadku współpracy transgranicznej należy wziąć pod uwagę, że mogą istnieć rozbieżne kompetencje, a tym samym adresaci, tj. asymetria prowadzi do tego, że oprócz komunikacji poziomej i pionowej należy również wziąć pod uwagę koordynację diagonalną i jej wymagać. Komunikacja i działania muszą zatem odbywać się w pionie, poziomie i po przekątnej. Aby zapewnić prawdziwą koordynację, różne poziomy muszą być zaangażowane w cały proces, a następnie przekazywane partnerom w sąsiednim kraju o analogicznych obowiązkach i kompetencjach.

Dlaczego „diagonalna koordynacja”? Ponieważ systemy są po prostu asymetryczne. Jeśli naprawdę chcesz mieć prawdziwą koordynację, musisz uwzględnić różne poziomy w tym samym czasie. Podejście oparte wyłącznie na subsydiarności nie jest możliwe (Int_nat_F_1_W).

W związku z tym komunikacja między podmiotami zaangażowanymi we współpracę transgraniczną musi stać się rutyną. Zalecamy, aby formalne spotkania odbywały się częściej – obecnie jest to ułatwione dzięki możliwości organizowania krótszych spotkań online, przy jednoczesnym skupieniu się na wymianie twarzą w twarz. Takie spotkania winny być uzupełniane nieformalną komunikacją, która może wzmocnić relacje interpersonalne między podmiotami w regionie przygranicznym. Koordynacja, która została opracowana podczas pandemii Covid-19 za pośrednictwem specjalnych kanałów komunikacji, powinna zostać utrzymana lub reaktywowana, ale nie tylko jako narzędzie wspierające komunikację w sytuacjach kryzysowych. Należy dążyć do tego, aby promowała ona ciągłą komunikację w innych obszarach, nie jedynie w potencjalnym przyszłym zarządzaniu kryzysowym.

Nazwaliśmy [-] ten instrument kanałem komunikacji kryzysowej [...] i mieliśmy na myśli coś w rodzaju, że zadzwonimy do nich, jeśli nie będziemy wiedzieć, co robić. Z polskiej strony rozumiano to raczej jako wymianę informacji na temat procedur w zakresie katastrof i ochrony przeciwpowodziowej. Tak naprawdę chodzi tu jednak, myślę, o tłumaczenie (Int_reg_D_2_E).

Oprócz podmiotów politycznych i administracyjnych należy wziąć pod uwagę lokalnych mieszkańców. Mieszkańcy regionów przygranicznych powinni mieć łatwiejszy i szybszy dostęp do informacji transgranicznych, zarówno w czasach kryzysu, jak i w życiu codziennym, tak aby ludność stała się jeszcze bardziej świadoma możliwości oferowanych przez współzależności transgraniczne. W związku z tym rekomendujemy opracowanie nowoczesnych narzędzi do wspólnego tworzenia i koordynowania informacji skierowanych specjalnie do osób dojeżdżających do pracy i społeczności żyjących na pograniczu. Treść takich wiadomości powinna być automatycznie wielojęzyczna. Proponujemy opracowanie lub wzmocnienie kilku rodzajów takich narzędzi – dostosowanych do odpowiednich obszarów przygranicznych i ich stopnia powiązań transgranicznych.

Brak komunikacji i informacji na poziomie regionalnym oraz lokalnym w polsko-niemieckim regionie przygranicznym zrodził pomysł nowego instrumentu punktów informacji granicznej (Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg, 2022, s. 26). Jest to możliwość, która może okazać się bardzo skuteczna, jeśli chodzi o stały dostęp do aktualnych informacji transgranicznych dla mieszkańców – tak zwane centra Infobest w rejonie Górnego Renu mogą służyć jako pewne wzorce do naśladowania (Beck i in., 2021, s. 2). Nie może to jednak pozostać jedynie pomysłem – należy go wdrożyć, najlepiej poprzez wcześniejszą wymianę doświadczeń z regionami przygranicznymi, w których już działa. Oprócz rejonu Górnego Renu należy również wspomnieć na przykład o pograniczu niemiecko-holenderskim, na którym funkcjonują punkty informacji granicznej. Z kolei we francusko-niemieckim regionie przygranicznym

to Eurodistrict Saar-Moselle działa jako punkt wymiany informacji, któremu powinno jednak poświęcić się więcej uwagi.

Odpowiednie narzędzie powinno zostać opracowane we współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi krajów sąsiadujących w celu określenia potrzeb i warunków jego wdrożenia. Punkty informacji granicznej winny dostarczać informacje pracownikom transgranicznym, studentom i rodzinom mieszkającym ponad granicami, na przykład na temat przepisów prawnych, podatków, możliwości edukacyjnych i zmian w polityce na wszystkich szczeblach rządowych.

Rozwój i rozbudowę mediów transgranicznych można wzorować na dwunarodowym (francusko-niemieckim) kanale telewizyjnym Arte, który stał się elementem europejskiej sfery publicznej. Warunkami wstępnymi utworzenia telewizji dwunarodowej były wola polityczna, stabilne finansowanie, niezależność mediów i wysoka jakość nadawanych programów. Warunki te mogą służyć jako wytyczne do tworzenia wielojęzycznych mediów na poziomie lokalnym i regionalnym. Pierwszym kamieniem milowym na drodze do rozbudowania platform komunikacji transgranicznej mogłaby być cotygodniowa publikacja wielojęzycznych informacji dla mieszkańców obszarów przygranicznych, zarówno w formie analogowej, jak i cyfrowej, w mediach społecznościowych. Mogłyby one prezentować najważniejsze wydarzenia z powiązanych ze sobą obszarów, w tym informacje o nowych projektach inwestycyjnych, wydarzeniach kulturalnych, ofertach pracy, ale także najważniejsze wiadomości polityczne, administracyjne itp. z tych krajów.

Rekomendacje w skrócie:

- Zaleca się wczesne przekazywanie decyzji na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz partnerom po wszystkich stronach granicy, które w jakikolwiek sposób wpływają na codzienne funkcjonowanie regionów przygranicznych.
- „Test pogranicza”, sprawdzenie, czy sprawa dotyczy obszaru pogranicza: decyzje i proponowane przepisy, między innymi, muszą być podejmowane i rozważane po uprzednich konsultacjach z władzami regionalnymi i lokalnymi, a także z zainteresowanymi po drugiej stronie granicy.
- Komunikacja musi uwzględniać fakt, że kwestie i decyzje transgraniczne muszą być rozpatrywane nie tylko horyzontalnie i wertykalnie, ale także diagonalnie.
- Ustanowienie bardziej regularnych formalnych spotkań twarzą w twarz i korzystanie z komunikacji online.
- Formalne spotkania powinny być uzupełniane spotkaniami nieformalnymi.
- Kanały komunikacji, które zostały utworzone w czasach kryzysu, powinny zostać utrzymane lub reaktywowane, tj. nie tylko jako narzędzie wspierające komunikację w sytuacjach kryzysowych, ale także do codziennej współpracy.
- Komunikacja transgraniczna powinna zostać wzmocniona poprzez (szerzej zakrojone) transgraniczne wielojęzyczne media, zarówno analogowe, jak i cyfrowe.
- Punkty informacji granicznej powinny zostać utworzone lub dalej rozwijane (we wspólnych konsultacjach) w celu poprawy dostarczania mieszkańcom aktualnych informacji transgranicznych.

Ramka 1: Rekomendacje dotyczące działań koncentrujących się na komunikacji (źródło: opracowanie własne).

3.2 Wzmocnienie znajomości, zaufania i kompetencji międzykulturowych

Kryzys związany z pandemią COVID-19 pokazał, że europejski obszar bez granic nie może być traktowany jako coś oczywistego. Z dnia na dzień wprowadzono ograniczenia, które utrudniły lub całkowicie uniemożliwiły swobodę przemieszczania się i korzystania z przywilejów życia w regionach pogranicza. W bardzo krótkim czasie lokalni aktorzy musieli podjąć odpowiednie kroki, aby sobie z tym poradzić. Pod tym względem pandemia obnażyła, jak ważne są transgraniczna wymiana wiedzy i doświadczeń oraz kompetencje międzykulturowe.

Kluczem do budowania skutecznej interakcji w regionach przygranicznych, zwłaszcza w czasach kryzysu, jest wzajemne zaufanie, wola polityczna i szacunek na wszystkich poziomach. Ważne, aby zaszczości historyczne ani klimat polityczny nie osłabiały współpracy transgranicznej. Zarówno przedstawiciele instytucji centralnych krajów sąsiadujących, jak i przedstawiciele władz lokalnych powinni działać razem w duchu wzmocnienia współpracy transgranicznej, aby osiągnąć tożsame określone cele. Bliski kontakt i zaufanie na poziomie lokalnym, zarówno w wymiarze politycznym, jak i działań roboczych, mogą stać się kluczowym czynnikiem sprzyjającym budowaniu fundamentu odporności na wyzwania, związane jak w przypadku pandemii z decyzjami podjętymi na szczeblu państwowym, aby zapobiec trwałym szkodom w wymianie transgranicznej.

Utworzyć [kanały komunikacyjne], ponieważ mamy codzienne kontakty, znamy się nawzajem i mamy do siebie prawie bezgraniczne zaufanie (Int_loc_P_13_E).

Zaufanie! Jest to również ważne dla pary, której budowanie zajmuje dużo czasu. Można je bardzo szybko stracić i oczywiście potrzeba jeszcze więcej czasu, aby je ponownie skonsolidować, zbudować i tak dalej. Być może jednym z naszych wyzwań jest prawidłowe skonsolidowanie go, tak aby ta konstrukcja faktycznie przyniosła nam wszystkim korzyści i była dobrą rzeczą Ce n'est pas acquis. It's not taken for granted (Int_trans_6_W).

Myślę, że ważne jest, aby minister odpowiedzialny za stosunki międzynarodowe i sprawy europejskie był także odpowiedzialny za Wielki Region, aby to wszystko połączyć. To sygnał, bardzo mocny sygnał, aby powiedzieć: „Potrzebujemy Was”, że pogranicza są częścią naszego DNA. Jesteśmy tego świadomi i dlatego ta relacja zaufania jest podstawą wszystkiego, tak naprawdę jest podstawą wszystkiego, szczególnie aby móc efektywnie pracować w czasach kryzysu (Int_EU_L_1).

Zaufanie wymaga regularnej i bliskiej wymiany, jak już wspomniano w pierwszej części rekomendacji dotyczących działań komunikacyjnych. Kluczowe znaczenie ma znajomość między zainteresowanymi stronami, co początkowo zakłada, że osoby zaangażowane znają się nawzajem i że nowe kontakty są nawiązywane bardzo szybko w przypadku wymiany kadr. W sytuacji kryzysu jest już za późno na szukanie osób do kontaktu. Różne osobiste (często nieformalne) kontakty i ugruntowane sieci okazały się najważniejszymi czynnikami wspierającymi odporność regionów przygranicznych podczas pandemii (por. także Crossey i Weber, 2021, s.19). Wywiady pokazały, że kluczowi gracze po obu stronach granicy znali się osobiście, mieli swoje numery telefonów i dlatego byli w stanie szybko znaleźć odpowiedzi na nurtujące pytania.

Trzeba przyznać, że zarówno polski, jak i niemiecki burmistrz to lokalni gracze, bardzo zaangażowani i zdeterminowani do działania w sytuacjach kryzysowych. Pracowali praktycznie od rana do nocy, w soboty i niedziele, żeby opiekować się ludźmi, udzielać im informacji i pomagać, bo wiele spraw było tak indywidualnych, że ludzie potrzebowali wsparcia (Int_reg_P_9_E).

Znajomość i zaufanie opierają się na wiedzy. Niewiedza z kolei może powodować strach i niepewność, co sprawia, że konieczne są promowanie wiedzy transgranicznej i codzienna praca nad nią. Zalecamy opracowanie wspólnych baz danych dla regionów przygranicznych, które umożliwią zarówno codzienne, jak i kryzysowe zarządzanie. Powinny one zawierać dane statystyczne na temat szczególnych cech regionów przygranicznych, a także dane na temat różnych zjawisk i procesów społecznych, politycznych i gospodarczych oraz zawierać dane osób do kontaktu z poziomu centralnego i niższych szczebli, przy czym regularne utrzymywanie i aktualizowanie baz danych jest niezbędne. Co więcej, dostęp do tej wiedzy nie powinien być ograniczony barierami językowymi.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów uważamy również za celowe dalsze wspieranie funduszu małych projektów, które koncentrują się na projektach spotkań międzyludzkich. Należą do nich na przykład dwujęzyczne seminaria i konferencje, spotkania w celu wymiany doświadczeń, wystawy sztuki, zwłaszcza dotyczące wspólnych osiągnięć, wydarzenia kulturalne i sportowe oraz transgraniczne wymiany między dziećmi i młodzieżą (zob. także Crossey i Weber, 2021, s. 14–15). Organizowanie spotkań między ludźmi może wzmocnić zaufanie społeczne.

Należy wspierać dalszy rozwój dwujęzycznych programów edukacyjnych i promować naukę języka sąsiada (zob. także Crossey i Weber, 2021, s. 14–15). Powinno to iść w parze z pogłębianiem wiedzy o kulturze i historii sąsiada, zarówno w ramach edukacji szkolnej i pozaszkolnej, jak i programów dla dorosłych i seniorów. Może w tym pomóc wspólna organizacja wydarzeń edukacyjnych, kulturalnych i wymiany doświadczeń.

Rekomendacje w skrócie:

- Budowanie odpowiedzialnej współpracy opartej na wiedzy, zaufaniu, woli politycznej i wzajemnej przejrzystości na różnych poziomach.
- Opracowanie środków działania, które są odpowiednie dla przełomów i wyzwań, ale także uwzględniają szczególne cechy regionów pogranicza i bliskie relacje, które tam istnieją.
- Wspieranie wiedzy transgranicznej poprzez tworzenie wspólnych baz danych dla regionów przygranicznych.
- Wsparcie funduszu małych projektów z naciskiem na programy promujące relacje międzyludzkie.
- Wzmocnienie nauki języka sąsiada i dalszy rozwój dwujęzycznych programów nauczania oraz edukacji na temat historii i kultury sąsiedniego kraju.
- Wspieranie transferu kulturowego poprzez wspólną organizację programów edukacyjnych dla młodzieży (w szkole i poza nią), dorosłych i seniorów, a także wydarzeń kulturalnych.

Ramka 2: Rekomendacje dotyczące działań na rzecz wspierania zaufania i kompetencji międzykulturowych (źródło: opracowanie własne).

3.3 Zmapowanie kluczowych struktur i odpowiedzialnych podmiotów w celu sprawnego reagowania na sytuacje kryzysowe i zapewnienia skutecznego zarządzania transgranicznego

Pandemia pokazała, że pomimo ugruntowanej współpracy transgranicznej i rozległej świadomości nadal istnieją pewne niejasności i braki wiedzy na temat struktur partnerskich i odpowiedzialnych podmiotów w regionach przygranicznych. Jak pokazują wyniki naszych badań, wiele osób zareagowało szokiem, niedowierzaniem i pewnego rodzaju odrętwieniem w ciągu pierwszych kilku dni po wprowadzeniu restrykcji granicznych. W ponadnarodowej przestrzeni europejskiej, która charakteryzuje się różnymi strukturami krajowymi w wielopoziomowej strukturze zarządzania, wspólna koordynacja kryzysu padła ofiarą interesów narodowych i autonomicznych działań w kontekście krajowym (Medeiros i in., 2021). Zdolność podmiotów do podejmowania działań była utrudniona i ograniczona. W związku z tym rekomendujemy dokładne zmapowanie wielopoziomowego systemu zarządzania w krajach sąsiadujących pod kątem decydujących cech i lepsze upowszechnienie go w ramach wymiany transgranicznej i transferu wiedzy. Należy to zrobić na dwa sposoby. Po pierwsze, instytucje odpowiedzialne za regiony przygraniczne, w szczególności w obszarze usług publicznych (zdrowie, rynek pracy, edukacja, transport, infrastruktura itp.), powinny zostać zidentyfikowane, opisane i upublicznione w internetowej broszurze informacyjnej lub bazie danych, która powinna być regularnie aktualizowana. Nie chodzi tu tylko o krajowe systemy zarządzania, ale o wizualizację i poznanie zarządzania transgranicznego w konkretnym obszarze przygranicznym (Ulrich i Scott, 2021), biorąc pod uwagę wyżej wskazane elementy horyzontalne, wertykalne i diagonalne. Wspólne warsztaty mogą pomóc w ich lepszym zrozumieniu. Należy zwrócić szczególną uwagę na asymetrię kompetencji i odpowiedzialności w procesach decyzyjnych. Mając na uwadze powyższe, kluczowe znaczenie ma wzajemne powiązanie interesariuszy. Po drugie, ważne, aby uwrażliwiać decydentów na wszystkich szczeblach władzy na sprawy regionów pogranicza jako żywych laboratoriów integracji europejskiej, by nie podejmować decyzji pochopnie. Szkolenia transgraniczne i wymiana personelu w celu obserwacji pracy w krajach sąsiadujących mogą przyczynić się do pogłębienia wiedzy.

Należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń związanych z pandemią Covid-19, by opracować transgraniczne scenariusze działań, które określają środki krok po kroku i wyznaczają jednostki administracyjne i osoby odpowiedzialne na różnych szczeblach administracji, które powinny być zaangażowane w proces zarządzania kryzysowego – w połączeniu ze zharmonizowanym zarządzaniem kryzysami granicznymi na szczeblu UE (Beck i in., 2021, s. 4). Dobra i dobrze skoordynowana współpraca jest podstawowym warunkiem wstępnym rezylencji, co podkreślają również nasi rozmówcy.

Myślę, że kluczem też, pomimo tego, jakie decyzje będą podejmowane przez rząd w sytuacjach kryzysowych, kluczem jest dobra współpraca, dobra komunikacja na szczeblu naszych władz samorządu i landów niemieckich. Bo my mamy też swoje kompetencje, umowy partnerskie, nie działamy też tak przeciwko strukturom rządowym, tylko wręcz przeciwnie, też mamy możliwość sygnalizacji tak o tych zagrożeniach i o tym, co należy podjąć (Int_P_reg_E).

Jednocześnie wspomniane już zmiany personalne mogą stanowić czynnik zakłócający współpracę. Istotne jest, aby zabezpieczyć odporne struktury poprzez procesy instytucjonalizacji, które jeszcze mocniej zakotwiczą wspólne zarządzanie ponad granicami państwowymi. Należy wzmocnić istniejące struktury transgraniczne, takie jak Francusko-Niemiecki Komitet Współpracy Transgranicznej, EUWT Eurodystrykt

Saar-Moselle, Euroregiony, Słubicko-Frankfurckie Centrum Kooperacji itp. Zdecydowanie powinno się rozważyć utworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT) na granicy polsko-niemieckiej. Obecnie na tym pograniczu istnieje zaledwie jedno EUWT. W związku z tym kluczowe znaczenie ma stabilne, długoterminowe wspieranie struktur transgranicznych (pod względem finansowym i kadrowym) oraz projektów.

Zdecydowanie opowiadaliśmy się [...] za tym, że te struktury współpracy muszą istnieć, a to oznacza, że nie ma sensu próbować tworzyć czegoś na szybko w kryzysie, ponieważ wtedy to nie zadziała, ale w rzeczywistości musimy utrzymać te struktury na stałe lub umieścić je w pozycji, w której istnieje zaufanie, gdzie ludzie się znają. Aby móc stosunkowo spontanicznie reagować na daną sytuację w nagłych wypadkach (Int_D_nat_4_W).

Wreszcie, w jednostkach administracyjnych odpowiedzialnych za współpracę transgraniczną powinni w miarę możliwości pracować eksperci wielojęzyczni, którzy nie tylko mają wiedzę fachową, ale także wysoką kompetencję międzykulturową, co gwarantuje płynną komunikację i współpracę opartą na zaufaniu.

Rekomendacje w skrócie:

- Eliminacja deficytów wiedzy na temat struktur partnerskich i odpowiedzialnych podmiotów w regionach przygranicznych poprzez transgraniczne mapowanie i upowszechnianie odpowiednich informacji.
- Wymiana kadry ponad granicami w celu wzmocnienia transferu wiedzy i powielania dobrych praktyk.
- Opracowywanie i przekazywanie scenariuszy działań w zakresie zarządzania kryzysowego.
- Wzmocnienie istniejących instytucji transgranicznych i dalsza instytucjonalizacja zarządzania transgranicznego ponad granicami krajowymi, zwłaszcza w formie EUWT.
- Zapewnienie stabilnego i długoterminowego finansowania projektów transgranicznych.
- Zatrudnienie w jednostkach administracyjnych odpowiedzialnych za kwestie transgraniczne osób posiadających kompetencje międzykulturowe i odpowiednie umiejętności językowe.

Ramka 3: Rekomendacje dotyczące działań w zakresie zarządzania (źródło: opracowanie własne).

3.4 Uznanie granicy za zasób, dalszy rozwój obszarów wzajemnych powiązań i zwiększenie ich widoczności na szczeblu krajowym i europejskim

Regiony pogranicza są często postrzegane jako szczególne obszary kształtowane zarówno przez dziedzictwo historyczne, jak i obecne stosunki między sąsiadującymi krajami. Przez kilka dziesięcioleci fundusze UE takie jak programy Interreg były przeznaczone na rozwój regionów przygranicznych w konkretny sposób. Pandemia Covid-19 pokazała jednak, że specyfika regionów przygranicznych jako transnarodowych przestrzeni życiowych została zignorowana przez różnych decydentów państwowych lub że nie byli oni świadomi zakresu istniejących współzależności. Nie jest zatem przypadkiem, że Komisja Europejska, jak już wskazano, zdefiniowała regiony przygraniczne w świetle kryzysu jako żywe laboratoria integracji europejskiej (Komisja Europejska, 2021). Zamiast patrzeć w głąb granicy, skupiono się na granicach z perspektywy zewnętrznej (Gerst i Krämer, 2021), co ujawniło pilną potrzebę podjęcia lokalnych działań w trakcie pandemii.

Ale początek był dramatyczny także burmistrzowie i starostowie Słubic, Gubina, Łęknicy zwracali się do nas z apelem o zmiany w tym zakresie, a przede wszystkim, żeby uzgadniać razem z nimi - z władzami nadgranicznych miejscowości postępowanie dalsze, tak żeby nie byli zaskakiwani z dnia na dzień (Int_reg_P_9_E).

W tym kontekście interesariusze lokalni i regionalni powinni zrobić jeszcze więcej, aby poszerzyć świadomość na temat szczególnych cech regionów przygranicznych na szczeblu krajowym i europejskim, ponieważ nadal istnieje możliwość zwiększenia ich wpływu na procesy decyzyjne na wyższym szczeblu (Beck i in., 2021). Ich skuteczność i widoczność może być bardziej efektywna, jeśli będą współpracować i wspólnie lobbować. Interesy regionów przygranicznych są zasadniczo podobne, dlatego winny one solidarnie mówić jednym głosem, aby upowszechnić współpracę transgraniczną jako historię sukcesu.

Słowo kluczowe komunikacja – zawsze trochę do tego wracam – że skupiamy się również znacznie bardziej na tych pozytywnych aspektach lub sukcesach, które mamy. Oznacza to również, że często wkładamy palec w ranę tylko wtedy, kiedy dzieje się coś złego, ponieważ to oczywiście wywołuje poruszenie. Może to również generować pewien poziom zainteresowania. Nie zawsze jednak pomagają nam wskazywanie palcem wyłącznie negatywnych kwestii; uważam, że powinniśmy również w znacznie większym stopniu wykorzystywać pozytywne wydarzenia. Chodzi też o to, by naprawdę opracować takie strategie komunikacji (Int_nat_D_1_W).

W związku z tym decydenci nie powinni już postrzegać granicy jako linii podziału między terytoriami narodowymi, ale jako zasób (Crossey i Weber, 2023; Sohn, 2014). To spojrzenie uwypukla również, że regiony pogranicza są obszarami wzajemnych powiązań, w których wspólnie dba się o świadczenie usług leżących w ogólnym interesie mieszkańców po drugiej stronie granicy. Transnarodowe życie rodzinne, korzystanie z usług po drugiej stronie granicy i dojazdy do pracy są obecnie częścią codziennych praktyk transgranicznych. Granica czyni sąsiednie regiony atrakcyjnymi. Mogą one potencjalnie zrekompensować własne wąskie gardła i słabości zasobami po drugiej stronie. Współzależność regionów przygranicznych stała się jeszcze bardziej widoczna i świadoma w wyniku sytuacji kryzysowej. Doświadczenia te powinny zostać docenione poprzez silniejszą reprezentację interesów regionów przygranicznych na poziomie krajowym i europejskim, tak aby pogranicza były zawsze aktywnie brane pod uwagę i uwzględniane w procesie podejmowania decyzji (zob. również Beck i in., 2021, s. 4).

W wyniku tej nowej sytuacji zaawansowana współzależność w polsko-niemieckim regionie przygranicznym nagle stała się zauważalna, widoczna, a także egzystencjalnie namacalna, zwłaszcza tam, gdzie polscy pracownicy pracują, powiedziałbym, na dużą skalę, mieliśmy już do czynienia z sytuacją, w której widzieliśmy, że bezpieczeństwo dostaw jest zagrożone (Int_nat_D_3_E).

W nawiązaniu do powyższego transgraniczne myślenie powinno być stosowane przy opracowywaniu strategii i planów. Analizy SWOT winny być przeprowadzane dla regionów transgranicznych i stanowić podstawę do opracowywania wspólnych strategii rozwoju w celu generowania efektów synergii (zob. również Crossey i Weber, 2021, s. 22). Zalecamy podejście integracyjne, które jest wielowymiarowe i łączy oraz dalej rozwija poszczególne polityki i obszary życia. Wymaga to działań i współpracy nie tylko w ramach jurysdykcji krajowych, ale także ponad granicami państw. Takie integracyjne podejście powinno być stosowane przynajmniej w planowaniu strategicznym i obejmować różne wymiary integracji transgranicznej. Obejmuje to wymiar funkcjonalny, instytucjonalny i ideowy (Durand i Decoville, 2020), co ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju i odporności regionów przygranicznych. Bardzo istotne będą także wzięcie pod uwagę ram prawnych i istniejących ograniczeń oraz praca nad usunięciem rzeczywistych przeszkód, ponieważ jest to jedyny sposób na stworzenie w przyszłości ściśle funkcjonalnych transgranicznych obszarów współzależnych – obecnie ograniczenia czasami uniemożliwiają ludziom podjęcie aktywności w przypadku kryzysu lub ogólnie w przypadku wzajemnych próśb o pomoc ze strony sąsiadów.

Pandemia [była] etapem dla Eurodystryktu, w którym nawiązaliśmy niezwykle wspierającą zaufanie współpracę dla Eurodystryktu, a tym samym, jak sądzę, stworzyliśmy przyszły fundament zaufania między zaangażowanymi podmiotami, który nas utrzyma. Jest to bardzo ważne dla naszego regionu. Nie sądzę więc, że gdyby ktoś do mnie zadzwonił i powiedział: "Potrzebuję pomocy", zastanowiłbym się nawet przez chwilę, czy otrzymałby teraz pomoc. Ale wiem też, że nie mam ram, w których mogę to zrobić. I tak samo jest w drugą stronę. W tym miejscu powiedziałbym, że tak, ważne jest, aby mieć Eurodystrykt (Int_loc_D_3_W).

Pandemia pokazała też, że osiągnięcia integracji europejskiej są podatne na kryzysy. Wymagają codziennej pracy i zaangażowania ze strony interesariuszy i mieszkańców współzależnych obszarów. Dotyczy to nie tylko funkcjonalnego i instytucjonalnego zakresu współpracy, ale także wymiaru ideowego. Na początku pojednanie i kroki w kierunku integracji europejskiej były ważnymi czynnikami napędzającymi współpracę transgraniczną. Później jednak aktorzy skupili się na zadaniach praktycznych i zabrakło impulsu ideowego. Przykład francusko-niemieckiego regionu przygranicznego pokazuje, że stare uprzedzenia i stereotypy, które wydawały się już nie istnieć po tylu latach współpracy, wróciły w czasie kryzysu (Freitag-Carteron, 2021). Dlatego też praca ideowa mająca na celu spotkania i wzajemne zrozumienie jest nadal konieczna. Transgraniczna tożsamość regionów przygranicznych może być promowana poprzez wspólne marki reklamowe i informacje turystyczne. Mogłoby to wzmocnić zarówno wizerunek regionów przygranicznych w środowisku zewnętrznym, jak i identyfikację mieszkańców regionów przygranicznych. Ścieżki edukacyjne, wystawy plenerowe, parki rozrywki itp. zlokalizowane po obu stronach granicy mogłyby służyć temu celowi i zachęcać ludzi do przekraczania granicy. W ten sposób regiony przygraniczne są postrzegane

nie tylko od wewnątrz, ale także z zewnątrz jako zintegrowane, współzależne obszary. Współpraca transgraniczna winna być jeszcze bardziej widoczną częścią codziennego życia.

Rekomendacje w skrócie:

- Uwidocznienie szczególnego charakteru regionów pogranicza jako transnarodowych przestrzeni życiowych na poziomie krajowym i europejskim.
- Idea żywych laboratoriów integracji europejskiej powinna być traktowana poważnie i wypełniona życiem.
- Podkreślanie pozytywnych przykładów współpracy i wzmacnianie zalet Europy otwartych granic w polityce i opinii publicznej.
- Analizy SWOT winny być przeprowadzane dla regionów transgranicznych w celu opracowania wspólnych strategii rozwoju.
- W planowaniu strategicznym powinno się stosować integracyjne podejście, które uwzględnia funkcjonalny, instytucjonalny i ideowy wymiar rozwoju.
- Zidentyfikowanie istniejących barier prawnych i praca nad ich usunięciem.
- Opracowanie ideowej wizji współpracy transgranicznej zakorzenionej we wspólnych wartościach i celach.
- Podkreślanie współpracy transgranicznej jako historii sukcesu i uczynienie jej częścią codziennej działalności.

Ramka 4: Rekomendacje dotyczące działań koncentrujących się na granicy jako zasobie (źródło: opracowanie własne).

REFERENCES

- Andersen, D.J. & Prokkola, E.-K. (2022) 'Introduction: Embedding borderlands resilience', in Andersen, D.J. & Prokkola, E.-K. (Eds.), *Borderlands Resilience. Transitions, Adaptations and Resistance at Borders*, Routledge, Abingdon, New York, pp. 1-18.
- Beck, J., Drewello, H.-J., Frey, M., Peyrony, J., Reitel, B., Thevenet, A., Wassenberg, B. & Weber, F. (2021) 'Manifesto on the future of cross-border cooperation in Europe'. <https://transfrontier.eu/site/wp-content/uploads/2021/10/ManifestoGB.pdf> (Accessed 1 January 2024).
- Benedicto, A.R., Akkerman, M. & Brunet, P. (2020) 'A walled world towards a global apartheid'. https://www.tni.org/en/walledworld?fbclid=iwar366lglkutl4mfqm0gciu_xfjeb7mflprjm4oruet2h3j5dtmt_yf52zzey (Accessed 13 December 2023).
- BMI (2020a) 'Grenzübertritt nur noch an bestimmten Grenzübergangsstellen: Pressemitteilung'. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/festlegung-grenzuebergangsstellen.html> (Accessed 27 March 2020).
- BMI (2020b) 'Vorübergehende Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zu Österreich, der Schweiz, Frankreich, Luxemburg und Dänemark: Pressemitteilung'. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/03/grenzschiessung-corona.html> (Accessed 27 March 2020).
- Bösch, F., Deitelhoff, N., Kroll, S. & Thiel, T. (2020) 'Für eine reflexive Krisenforschung – zur Einführung', in Bösch, F. et al. (Eds.), *Handbuch Krisenforschung*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 3-16.
- Brodowski, D., Nesselhauf, J. & Weber, F. (2023) 'Die Covid-19-Pandemie und ihre komplexen gesellschaftspolitischen Auswirkungen in Europa', in Brodowski, D. et al. (Eds.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 3-21.
- Brown, K. (2016) *Resilience, Development and Global Change*, Routledge, Abingdon, New York.
- Collier, R.B. & Collier, D. (2002) *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind.
- Crossey, N. & Weber, F. (2023) 'Borderlands of Governance – Multilevel Cross-border Governance and Trajectories of Local Cross-border Ties in the Franco-German Moselle-Saarland Region', *Journal of Borderlands Studies*, online first.
- Crossey, N. & Weber, F. (2022) 'Die Frankreichstrategie des Saarlandes als multisektoraler Impuls für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit', in Mangels, K. & Briegel, D. (Eds.), *Strategien und Konzepte grenzüberschreitender Raumentwicklung und Raumplanung*, UniGR-Center for Border Studies, Kaiserslautern, pp. 23-41.
- Crossey, N. & Weber, F. (2021) *Handlungsempfehlungen zur weiteren Gestaltung der grenzüberschreitenden Kooperation im deutsch-französischen Verflechtungsraum | Recommandations d'action pour les orientations futures de la coopération transfrontalière dans le bassin de vie franco-allemand*. UniGR-CBS Policy Paper 4.
- Cyrus, N. & Ulrich, P. (2021) 'Verflechtungssensible Maßnahmenräume: Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice', *Informationen zur Raumentwicklung*, Vol. 26, No. 2, pp. 24-33.
- Cyrus, N. & Ulrich, P. (2020) 'Shifting b/orders in times of the pandemic'. <https://sfb1265.de/blog/shifting-b-orders-in-times-of-the-pandemic/> (Accessed 21 June 2023).
- Defrance, C. & Pfeil, U. (Eds.), (2016) *Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945 – 1963 – 2003*, R. Oldenburg Verlag, Munich.
- Dittel, J. (2023) 'Covid-19 als Zäsur und Chance für grenzüberschreitende Regionen am Beispiel der Großregion', in Brodowski, D. et al. (Eds.), *Pandemisches Virus – nationales Handeln. Covid-19 und die europäische Idee*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 125-148.
- Dittel, J., Opiłowska, E., Weber, F. & Zawadzka, S. (2024) 'The Covid-19 pandemic as a driver for transformation processes in European border regions? A comparative analysis of Franco-German and German-Polish borderlands', in Weber, F. et al. (Eds.), *Transformation Processes in Europe and Beyond. Perspectives for Horizontal Geographies*, Springer VS, Wiesbaden, forthcoming.
- Dörrenbächer, H.P. (2015) 'Ein grenzüberschreitender Wirtschaftsraum? Gemeinsame und individuelle Entwicklungen seit der Krise des Montansektors', in Wille, C. (Ed.), *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, transcript, Bielefeld, pp. 21-38.
- Durand, F. & Decoville, A. (2020) 'A multidimensional measurement of the integration between European border regions', *Journal of European Integration*, Vol. 42, No. 2, pp. 163-178.

- Dylla, C. (2021) 'Drei Monate »Grenzerfahrungen«: Was bleibt?: Betrachtungen aus der Medienperspektive', in Weber, F. et al. (Eds.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 261-283.
- Eurodistrict SaarMoselle (2021) 'Territoriale Strategie SaarMoselle 2027'. http://www.saarmoselle.org/upload/c9e10_strategie_territoriale_2027_d.pdf (Accessed 1 June 2022).
- European Commission (2021) 'Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Border Regions: Living labs of European integration'. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0393&from=DE> (Accessed 27 July 2023).
- European Committee of the Regions (2021) 'Report on the Public Consultations on the Future of Cross-Border Cooperation'. https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/4525_COTER_Report_on_the_Consultations-Future_of_CBC.pdf (Accessed 11 October 2021).
- Euroregion Pro Europa Viadrina (2023) 'Über die Euroregion'. <https://www.euroregion-viadrina.de/euroregion-pro-europa-viadrina/> (Accessed 24 October 2023).
- Falkner, G. (2016) 'The EU's current crisis and its policy effects: research design and comparative findings', *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, pp. 219-235.
- Filipová, L. (2015) *Erfüllte Hoffnung. Städtepartnerschaften als Instrument der deutsch-französischen Aussöhnung, 1950-2000*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen.
- Flatschart, E. (2016) 'Multiple Krise und politische Regulation Gesellschaftlicher Wandel unter post-politischen Bedingungen?', in Fritz, J. & Tomaschek, N. (Eds.), *Gesellschaft im Wandel. Gesellschaftliche, wirtschaftliche und ökologische Perspektiven*, Waxmann, Münster, pp. 81-96.
- Freitag-Carteron, S. (2021) 'Deutschland, Frankreich, COVID-19 – das Virus und die Grenzregion', in Weber, F. et al. (Eds.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 295-308.
- Gerhards, J. (2020) 'Europäische Solidarität in der Corona-Krise'. https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/27152/BSSE-Nr._-41.pdf (Accessed 24 October 2023).
- Gerst, D. & Krämer, H. (2021) 'The Multiplication of Border Methodology', in Wille, C. et al. (Eds.), *Identities and Methodologies of Border Studies: Recent Empirical and Conceptual Approaches*, UniGR-Center for Border Studies, pp. 17-26.
- Hippe, S., Bertram, D. & Chilla, T. (2022) 'The COVID-19 pandemic as a catalyst of cross-border cooperation? Lessons learnt for border-regional resilience', *Europa XXI*, online first.
- Jańczak, J. (2020) 'The German-Polish border, re-bordering and the pandemic: centers vs. peripheres?', in Ulrich, P. et al. (Eds.), *Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise: Analysen zu Region und Gesellschaft*, B/ORDERS IN MOTION, Frankfurt (Oder), pp. 17-19.
- Kazmaier, D. & Weber, F. (2023) 'Das einschneidende Ereignis ,Covid-19': Perspektiven auf die Pandemie', in Kazmaier, D. & Weber, F. (Eds.), *Universität in der Pandemie. L'université en temps de pandémie*, transcript, Bielefeld, pp. 19-37.
- Knodt, M., Große Hüttmann, M. & Kobusch, A. (2020) 'Die EU in der Polykrise: Folgen für das Mehrebenen-Regieren', in Grimm, A. (Ed.), *Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*, Nomos, Baden-Baden, pp. 119-152.
- Korhonen, J.E., Koskivaara, A., Makkonen, T., Yakusheva, N. & Malkamäki, A. (2021) 'Resilient cross-border regional innovation systems for sustainability? A systematic review of drivers and constraints', *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol. 34, No. 2, pp. 202-221.
- Lorig, W.H., Regolot, S. & Henn, S. (Eds.), (2016) *Die Großregion SaarLorLux. Anspruch, Wirklichkeiten, Perspektiven*, Springer VS, Wiesbaden.
- Ludwigs, M. & Schmahl, S. (Eds.), (2020) *Die EU zwischen Niedergang und Neugründung. Wege aus der Polykrise*, Nomos, Baden-Baden.
- Medeiros, E., Guillermo Ramírez, M., Ocskay, G. & Peyrony, J. (2021) 'Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe', *European Planning Studies*, Vol. 29, No. 5, pp. 962-982.
- Ministerium der Finanzen und für Europa des Landes Brandenburg (2022) 'Nachbarschaftsstrategie Brandenburg–Polen. Strategie des Landes Brandenburg für die nachbarschaftliche Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Verflechtungsraum: Konceptcja sąsiedztwa Polska–Brandenburgia. Konceptcja Kraju Związowego Brandenburgia dla współpracy sąsiedzkiej w polsko-niemieckim obszarze powiązań'. https://lhk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Brosch%C3%BCre%20Entwicklungskonzept%20Verflechtungsraum_2Auflage2022_web.pdf (Accessed 3 January 2024).

- Opiłowska, E. (2022) 'The resilience of cross-border cooperation in the German-Polish borderland within a European perspective'. UniGR-CBS Working Paper 14.
- Opiłowska, E. (2021a) 'Aus der Corona-Krise lernen? Deutsch-polnische Grenzregion – 30 Jahre nach der Unterzeichnung des Nachbarschaftsvertrags: BorderObs (19/08/2021)'. <http://cbs.uni-gr.eu/de/ressourcen/borderobs> (Accessed 24 November 2021).
- Opiłowska, E. (2021b) 'The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?', *European Societies*, Vol. 23, sup1, pp. S589-S600.
- Opiłowska, E. & Roose, J. (Eds.), (2015) *Microcosm of European Integration: The German-Polish Border Regions in Transformation*, Nomos, Baden-Baden.
- Opiłowska, E. & Sus, M. (2015) 'Poland and Germany in the European Union: Transformation of the bilateral relations', in Gaitanides, C. & Grözinger, G. (Eds.), *Diversity in Europe*, Nomos, Baden-Baden, pp. 129-142.
- Pigeron-Piroth, I., Funk, I., Nienaber, B., Dörrenbächer, H.P. & Belkacem, R. (2021) 'Der grenzüberschreitende Arbeitsmarkt der Großregion: Der Einfluss der COVID-19-Pandemie', *Informationen zur Raumentwicklung*, Vol. 26, No. 2, pp. 74-85.
- Reitel, B., Peyrony, J. & Wassenberg, B. (2020) 'Effects of the Covid-19 Pandemic on European Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration', in Wassenberg, B. et al. (Eds.), *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Peter Lang, Brussels, pp. 829-847.
- Schäfers, B. (2016) 'Krise', in Kopp, J. & Steinbach, A. (Eds.), *Grundbegriffe der Soziologie*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 182-184.
- Sohn, C. (2014) 'Modelling Cross-Border Integration: The Role of Borders as a Resource', *Geopolitics*, Vol. 19, No. 3, pp. 587-608.
- Theis, R. (2021) 'Viel mehr als »plus jamais!«: Welche Lehren wir aus der Krise ziehen – die Chance auf einen neuen Aufbruch für die deutsch-französische Grenzregion!', in Weber, F. et al. (Eds.), *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Springer VS, Wiesbaden, pp. 427-447.
- Ulrich, P. (2021) *Participatory Governance in the Europe of Cross-Border Regions. Cooperation – Boundaries – Civil Society*, Nomos, Baden-Baden.
- Ulrich, P. & Scott, J.W. (2021) 'Cross-Border Governance in europäischer Regionalkooperation', in Gerst, D. et al. (Eds.), *Grenzforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Nomos, Baden-Baden, pp. 156-174.
- Ulrich, P. & Wassenberg, B. (2021) 'Der Eurodistrikt Strasbourg-Kehl/Ortenau: Modell für ein »lokales« Weimarer Dreieck?'. https://www.stiftung-genshagen.de/fileadmin/Dateien/Publikationen/30_Jahre_WD/page2022/nr6/2021_06_16_Weimar30_Ulrich_Wassenberg_DE.pdf (Accessed 24 October 2023).
- Walker, B. & Salt, D. (2006) *Resilience Thinking. Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*, Island Press, Washington [online] https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=203979&lang=de&site=ehost-live&ebv=EB&ppid=pp_C (Accessed 24 June 2022).
- Wassenberg, B. (2020) "'Return of Mental Borders": A Diary of COVID-19 Closures between Kehl, Germany, and Strasbourg, France', *Borders in Globalization Review*, Vol. 2, No. 1, pp. 114-120.
- Weber, F. (2022) 'Cross-border cooperation in the border region of Germany, France, and Luxembourg in times of Covid-19', *European Societies*, online first.
- Weber, F. (2020) 'Grenzüberschreitende Governance in der Großregion SaarLorLux', *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, No. 4 [online] https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publikationen/verbandszeitschrift/FWS/2020/4_2020/FWS_4_20_Weber.pdf (Accessed 27 July 2023).
- Weber, F., Theis, R. & Terrolien, K. (Eds.), (2021) *Grenzerfahrungen | Expériences transfrontalières. COVID-19 und die deutsch-französischen Beziehungen | Les relations franco-allemandes à l'heure de la COVID-19*, Springer VS, Wiesbaden.
- Wille, C. (Ed.), (2015) *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur*, transcript, Bielefeld.
- Wille, C. (2011) 'Entwicklungen und Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Großregion SaarLorLux'. *GR-Atlas Paper Series*, No. 29, <https://hdl.handle.net/10993/27736>
- Wilson, G.A. & Wilson, O.J. (2019) 'Assessing the resilience of human systems: a critical evaluation of universal and contextual resilience variables', *Resilience*, Vol. 7, No. 2, pp. 126-148.

cbs.uni-gr.eu
borderstudies.org

