

# VERFLECHTUNGSSENSIBLE MAßNAHMENRÄUME

Lehren aus dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie  
in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice

Dieser Beitrag beleuchtet den Umgang mit der Coronakrise aus der Perspektive einer sozialwissenschaftlich-interdisziplinären Grenzforschung. Die Autoren thematisieren die raum-zeitliche Dimension der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und analysieren disruptive Effekte auf grenzüberschreitende Verflechtungsräume am Beispiel der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice an der deutsch-polnischen Grenze.





---

**Dr. Norbert Cyrus**

ist Mitglied des Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION und beschäftigt sich mit den sozialen Dimensionen grenzüberschreitender Flucht- und Migrationsbewegungen.  
[cyrus@europa-uni.de](mailto:cyrus@europa-uni.de)

**Dr. Peter Ulrich**

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung und am Fachgebiet Regionalplanung der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg sowie Mitglied des Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION. Er untersucht und vergleicht grenzüberschreitende Kooperationsprozesse im deutsch-polnischen Grenzraum mit anderen EU-Grenzregionen.  
[peter.ulrich@leibniz-irs.de](mailto:peter.ulrich@leibniz-irs.de)

# Strategien der Begrenzung zur Pandemiebekämpfung

Territoriale Verwaltungen müssen sich nicht nur mit ortsgelundenen Sachverhalten auseinandersetzen, sondern auch mit räumlich ungebundenen, fluiden Prozessen (vgl. Blatter 2004). Die grenzüberschreitende Zirkulation von Waren, Menschen, Kapital und Dienstleistungen ist elementares Strukturelement der heutigen Welt, die in sozialwissenschaftlichen Analysen als globalisiert, vernetzt oder flüchtig beschrieben wird (vgl. Appadurai 1998; Beck 2007; Castells 2017; Bauman 2003). Da sich das SARS-CoV-2-Virus über menschliche Kontakte verbreitet, ist die räumliche Mobilität von Menschen der entscheidende Faktor für die Ausbreitung der Pandemie. Maßnahmen, die die Mobilität begrenzen und damit Kontaktmöglichkeiten reduzieren sollen, bilden ein zentrales Element nichtpharmazeutischer Interventionen (NPI) zur Pandemiebekämpfung.

Zur Kontaktreduzierung werden verschiedene Ansätze verfolgt. Regierungen können unter anderem konkrete Vorgaben über die Art und Weise sowie maximale Anzahl an Personen für ein Zusammentreffen im öffentlichen und teilweise im privaten Raum erlassen. Neben dem Zugang zu Gebäuden und Orten können Beschränkungen der Mobilität auch größere, administrativ definierte Räume betreffen. Beispielsweise können das Betreten und der Zugang zu einem Stadtgebiet, Landkreis, Bundesland oder Staatsgebiet untersagt oder Einschränkungen und Kontrollen unterworfen werden. Mobilitätsbegrenzende Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie lassen sich auf einen großen gemeinsa-

men Nenner bringen: Sie ziehen neue und verdichten bestehende Grenzen der räumlichen Mobilität.

Die Verdichtung senkt die Durchlässigkeit, indem Funktionen von bestehenden Grenzen verschärft oder zusätzlich neue Grenzen zugewiesen werden. In der Coronakrise kommt der Strategie der Verdichtung bestehender Grenzen eine wichtige Rolle zu. Am deutlichsten zeigt sich dies an den Staatsgrenzen. Das überrascht nicht, da nationale Kollektive auf der ganzen Welt Staatsgrenzen als Schutz vor drohenden Gefahren von außen ansehen (vgl. Brown 2018; Betz 2019). Zu Beginn der Pandemie verschärften beinahe alle Regierungen die Einreisebestimmungen und Personenkontrollen. Auch die nationalen Grenzen innerhalb des Schengenraums wurden zu Orten der Grenzkontrolle – was nähräumliche Verflechtungen in Grenzregionen unterbrach (vgl. Ulrich/Cyrus/Pilhofer 2020; Wille/Kanesu 2020). Aber auch an subnationalen administrativen Grenzen lassen sich blockierende Maßnahmen durchführen – Beispiele dafür sind die zeitweise verhängten Einreisebeschränkungen an den Grenzen des Bundeslands Mecklenburg-Vorpommern und des brandenburgischen Landkreises Ostprignitz-Ruppin (vgl. Cyrus/Ulrich 2020: 4). Durch kleinräumige Quarantänen und Lockdowns entstehen in der Pandemiebekämpfung aber auch neue Grenzen, wenn Personen das Haus nicht mehr verlassen dürfen oder ganze Wohnkomplexe, Krankenhäuser, Altenpflegeheime oder Unterkünfte von Flüchtlingen oder Saisonkräften unter Quarantäne gestellt werden. Auch über Ausgangssperren, einen beschränkten individuellen Bewegungsradius und geschlossene Gebäude ziehen Regierungen neue Grenzen.



Foto: iStock.com/Stadtratte

Neue Grenzen zur Pandemiebekämpfung: zum Beispiel, wenn Altenheime unter Quarantäne stehen

## Raum-zeitliche Ungleichheiten

Die Festlegung und Umsetzung von NPI erfolgt grundsätzlich innerhalb eines geografisch fixierten Maßnahmenraums. Dieser ist in der Regel deckungsgleich mit einem bereits bestehenden territorial-administrativen Raum, der jedoch kein autarkes Gebiet umfasst. Vielmehr ist er mit dem Umland mehrdimensional verflochten und auf nähräumliche Mobilität als Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen, sozialen und gesellschaftlichen Lebens angewiesen. Studien belegen, dass die Strategien der Begrenzung wirken, insbesondere wenn sie früh und konsequent umgesetzt werden (vgl. Beach/Clay/Saavedra 2020; Iezadi et al. 2020; Pozo-Martin/Cristea/El Bcheraoui 2020; Seale et al. 2020; Markel et al. 2007). Einer konsequenten Umsetzung der Strategien sind aber Grenzen gesetzt, da sie massiv in

Freiheitsrechte eingreifen und dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit unterliegen (vgl. Worschech 2020; Hong/Hwang/Park 2020; Bossong 2020). Zudem beeinträchtigen die Maßnahmen das Funktionieren von „systemrelevanten“ Bereichen und den Fortbestand der gesellschaftlichen Ordnung (vgl. Stegbauer/Clemens 2020).

Ein großer Anteil systemrelevanter Produktionstätigkeiten und Dienstleistungen ist ortsgebunden und körperbezogen und kann nur in Präsenz erbracht werden. Prinzipiell führen Lockdown-Maßnahmen zu wirtschaftlichem Stillstand sowie sozialen und psychischen Belastungen, die bei längerer Dauer irreversible Schäden verursachen können (vgl. Glückler 2020; Haug et al. 2020). Um solche Schäden zu begrenzen, werden mobilitätsbegrenzende Maßnahmen nur mit zeitlich und räumlich beschränkter Geltung umgesetzt. Die ortsbezogene Umsetzung von NPI erfolgt daher zu unterschiedlichen Zeiten, dauert unterschiedlich lang und ist unterschiedlich intensiv (vgl. Kapitsinis 2020). Diese raum-zeitlichen Ungleichheiten ermöglichen es dem Virus aber, weiter zu zirkulieren und konterkarieren die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. Unter den Bedingungen der Transnationalisierung sozialer und politischer Beziehungen, der Globalisierung ökonomischer Verflechtungen und der Etablierung von grenzüberschreitendem Tourismus und Fernreisen kommt es bei verfrühter Sorglosigkeit zur wellenartig wiederkehrenden Ausbreitung des Virus (vgl. Niewiadomski 2020; OECD 2020; Glückler 2020; Böhme/Besana 2020).

Die raum-zeitliche Ungleichheit der „flüchtigen“ Virusverbreitung und der örtlichen NPI führt zur epidemiologischen Unterscheidung zwischen Risikogebieten, Hochrisikogebieten und Gebieten, die nicht mehr als Risikogebiete gelten. Diese Klassifizierung zielt auf internationale Mobilität und bezieht sich auf ein nationalstaatliches Territorium. Sie kann aber auch Großregionen, subnationale Gebietskörperschaften, einzelne Kommunen oder kleinräumig Gebäudekomplexe und Kollektive betreffen.

Von der Risikoklassifizierung hängen Art, Intensität und Kombination der in einem Raum umgesetzten mobilitätsbegrenzenden Maßnahmen ab. Unter den Bedingungen von Nichtwissen und Unsicherheit sind solche Maßnahmen nur in Dosierung und kluger Kombination mit anderen Maßnahmen erfolgsversprechend. Dabei ist auch auf gesellschaftliche Akzeptanz und politische Kritik einzugehen (vgl. Kirchler et al. 2020; Svensson 2020). Um nachteilige Effekte zu vermeiden, werden Maßnahmen nicht nur räumlich und

zeitlich begrenzt, sondern auch durch kategoriale Ausnahmebestimmungen flexibilisiert. So gelten Ausnahmen für Personenkategorien, die triftige Gründe haben oder systemrelevante Berufe ausüben, wobei die Eigenschaft einer Systemrelevanz teilweise erst in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess zugewiesen wird. Sie dürfen die Grenzen der Maßnahmenräume bei Einhaltung der Hygiene- und Abstandsregeln in beide Richtungen überqueren. Diese Ausnahmen, die nach dem „Wozu“ fragen, ermöglichen die Aufrechterhaltung der als systemrelevant anerkannten Mobilität in Verflechtungsräumen.

Anders als die NPI im Inland, die mit der Anerkennung „triftiger Gründe“ einer funktionalen Logik folgen, dominiert an staatlichen Außengrenzen eine räumliche Logik des „Woher“. Hier geht es vorrangig um das Verhindern der Einreisen aus Risiko- oder Hochrisikogebieten. Dabei werden nicht unbedingt explizite Einreiseverbote erlassen, sondern zumeist Einreisebestimmungen verschärft. Wichtige Instrumente zur Kontrolle sind dabei unter anderem die Pflicht zur digitalen Ankündigung der Einreise, die Vorlage eines aktuellen negativen Schnelltests und die Pflicht, sich nach der Einreise für zehn bis 14 Tage in Quarantäne zu begeben. Vor allem die zuletzt genannte Maßnahme macht kurzfristigen grenzüberschreitenden Tourismus und Geschäftsverkehr unattraktiv und verringert die Durchlässigkeit der Grenzen effektiv.

Die unterschiedliche Priorisierung von Logiken führt dort zu Verwerfungen, wo sich eine vorrangig nach dem „Woher“ regulierte nationale Grenze durch einen Verflechtungsraum zieht. In dieser Konstellation werden die bestehenden Verbindungen rigoroser unterbrochen, als es im Inland der Fall ist und die Grenzregion wird für das politische Zentrum zur Peripherie (vgl. Jańczak 2020). Aus der Perspektive der betroffenen Bevölkerung in Grenzregionen ist die Verdichtung der nationalen Grenze dagegen eine ungleiche Behandlung, wie entsprechende Proteste in den deutschen Grenzregionen verdeutlichen (vgl. Cyrus 2020; Beurskens/Miggelbrink/Renner 2020; Svensson 2020; Wille/Kanesu 2020). Aber auch Regierungen äußern Kritik, wenn sie eigene nationale Interessen durch die von einer anderen Regierung einseitig nach der Logik des „Woher“ verfügten Grenzverdichtung als verletzt ansehen.

Auch vor dem Hintergrund der großen symbolischen Bedeutung der Euroregionen stellt sich die Frage, wie sich der Bevölkerungsschutz mit der Realität grenzüberschreitender Verflechtungsräume harmonisieren lässt.

# Das Beispiel der Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Słubice

Grenzregionen machen etwa 40 % der EU-Fläche und mehr als 30 % der EU-Bevölkerung aus (vgl. Beck 2017: 343). Die Europäische Union, aber auch nationale und subnationale Regierungen fördern grenzüberschreitende Kooperationen mit vielfältigen Programmen. Aktuelle Studien belegen, dass die politisch gewünschte Verflechtung über die Binnengrenzen der EU (und teilweise auch Außengrenzen) seit einigen Jahren tatsächlich intensiver werden (vgl. Hartz/Damm/Köhler 2010; Kluge/Schwarze/Spiekermann 2017).

Für den deutsch-polnischen Grenzraum bildet das deutsch-polnische Nachbarschaftsabkommen von 1991 die Grundlage. Inzwischen bestehen vier Euroregionen entlang der Oder und Neiße: Pomerania, Pro Europa Viadrina, Spree-Neisse-Bober und Neisse-Nisa-Nysa. Darüber hinaus werden aus Interreg-Programmen grenzüberschreitende Projekte unterschiedlicher Art finanziert, die den „wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt“ (Art. 174 AEUV) der Grenzregion fördern. Auf Ebene der Bundesländer und Woiwodschaften entstand 2006 mit der Oder-Partnerschaft ein Forum zur Stärkung wirtschaftlicher Kooperation.

Schließlich gibt es auch auf lokaler Ebene Bemühungen, Kooperationen und Verflechtungen aufzubauen und zu intensivieren. Vor dem Hintergrund einer bewegten Geschichte vereinbarten die seit 1945 getrennten Städte Guben und Gubin sowie Görlitz und Zgorzelec im Jahr 1998 Projekte des „Town Twinning“ (vgl. Jajeśniak-Quast/Stokłosa 2000; Schultz 2005; Opilowska 2011). Die Städte Frankfurt (Oder) und Słubice folgten 2010. Bis 1945 hatten die Orte an den gegenüberliegenden Ufern der Oder eine Gemeinde auf deutschem Gebiet gebildet. Zwischen 1945 und 1989 gehörte Frankfurt (Oder) dann zur DDR und Słubice zur Volksrepublik Polen. Mit der Wiedervereinigung begann eine Zeit der Annäherung, die mit dem Beitritt Polens zur EU (2004) und zum Schengener Abkommen (2007) schließlich zum vollständigen Abbau der Grenzkontrollen auf der Stadtbrücke führte (2011) und den ungehinderten Verkehr zwischen beiden Städten ermöglichte (vgl. Ulrich 2020a). Die Durchlässigkeit der Grenze begünstigt die Intensivierung grenzüberschreitender wirtschaftlicher, sozialer und gesellschaftlicher Verflechtungen und ihre politische Institutionalisierung.

## Grenzüberschreitende Verbindungen

An dieser Stelle können wir nur selektiv auf einige grenzüberschreitende Verflechtungen der Doppelstadt Słubice-Frankfurt (Oder) hinweisen. Die weitreichendste Form der Zusammenarbeit findet zwischen den Stadtverwaltungen

statt, die im Jahr 2010 mit der Gründung des gemeinsamen Kompetenzzentrums institutionalisiert wurde. Das Kompetenzzentrum ist unmittelbar in den Ressorts der beteiligten Bürgermeister angesiedelt, die sich mindestens einmal monatlich treffen.

Diese „top-down organized governance“ (Jańczak 2011: 44) wird durch die nationalen Regierungen und EU-Förderungen unterstützt und auf lokaler Ebene in gemeinsamen Kommissionen, Sitzungen und Handlungsplänen umgesetzt. Zivilgesellschaft und Bürgerschaft beider Teilstädte sind partizipativ in die Ausarbeitung und Verabschiedung der Handlungspläne eingebunden, die eine langfristige strategische Ausrichtung der Stadtentwicklung in einen grenzüberschreitenden Horizont stellen (vgl. Ulrich/Krzymski 2018). Beiden Gemeinden dient das Motto „Ohne Grenzen – Bez Granic“ seit 2012 als offizielles Logo (vgl. Jańczak 2011: 44). Der Handlungsplan 2020–2030 entwirft die Vision einer weiter zusammenwachsenden Doppelstadt, wobei einige kommunale Einrichtungen jeweils wechselseitig infrastrukturelle Funktionen übernehmen. Im zivilgesellschaftlichen Bereich sind Teilhabe und Engagement von Nichtregierungsorganisationen (NROs) sowie zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteuren beiderseits der Grenzen groß. Einen besonderen Ausdruck finden diese Verbindungen in der aktionskünstlerischen Initiative Słubfurt, die die kulturellen, historischen und sozialen Gemeinsamkeiten betont und die Grenze als ein verbindendes und weniger als ein trennendes Element in Szene setzt (vgl. Jańczak 2011: 44; Kunath 2018).

Über die erwähnten institutionellen Verbindungen hinaus werden die Städte auch durch grenzüberschreitende Infrastrukturen und Prozesse verbunden. So hat die Doppelstadt eine grenzüberschreitende Buslinie eingerichtet und betreibt ein gemeinsames Fernwärmesystem (vgl. Ulrich/Krzymski 2018: 167 ff.). Nach Schätzungen des Frankfurt-Słubicer Kooperationszentrums hatten Ende 2018 etwa 2.500 polnische Staatsangehörige in Frankfurt (Oder) und etwa 300 Deutsche in der Gemeinde Słubice ihren Wohnsitz. Etwa 500 polnische Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 18 Jahren waren in Frankfurt (Oder) gemeldet. Insgesamt rund 14 % der Lernenden an Frankfurter Schulen lernten im Schuljahr 2018/2019 im Unterricht oder im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft Polnisch. In Słubice lernte etwa die Hälfte der Schülerinnen und Schüler Deutsch (vgl. Becker/Majchrzak 2019). Auch im wirtschaftlichen Bereich sind die Verflechtungen intensiv. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten polnischen Grenzpendlerinnen

und -pendler in der Stadt Frankfurt (Oder) lag zum 30. Juni 2019 insgesamt bei 1.416 Personen (vgl. Seibert/Wiethölter 2020: 14). Grenzüberschreitende Verbindungen gibt es in der Doppelstadt aber auch bei Handel und Dienstleistungen. Laut Schätzungen wird der Umsatz des Einzelhandels in Frankfurt zu 20 % durch polnische Kundinnen und Kunden erzielt. In Stubice wiederum tragen Deutsche zu 50 % des Einzelhandelsumsatzes bei (vgl. Bollmann/Pyrgiel 2014).

### Grenzverdichtung im deutsch-polnischem Grenzraum im Zuge der Coronakrise

Nach dem Ausbruch der Pandemie haben Regierungen weltweit die Einreisebestimmungen verschärft und Kontrollmaßnahmen wieder eingeführt. Da Deutschland früher als Polen zum Risikogebiet wurde, war es im Fall der deutsch-polnischen Grenze die polnische Regierung, die am 15. März 2020 mit einem Beschluss die Grenze undurchlässiger machte. Ausländerinnen und Ausländer, die nicht dauerhaft in Polen wohnen, durften die Grenzen nicht überschreiten. Zurückkehrende polnische Staatsangehörige und in Polen lebende Ausländerinnen und Ausländer mussten sich nach der Einreise für 14 Tage in Quarantäne begeben. Polnische Grenzpendlerinnen und -pendler blieben von diesen Bestimmungen zunächst ausgenommen. Am 27. März 2020 wurde die Quarantänepflicht jedoch auch auf sie ausgeweitet. Das verhinderte insgesamt 37 Tage lang tägliche grenzübergreifende Mobilität. Betroffen waren auch Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen (vgl. Ulrich 2020b: 49). Auf deutscher Seite wurde versucht, polnische Grenzpendlerinnen und -pendler zu halten, indem die Landesregierungen von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen den Unternehmen Tagegelder für die zusätzlichen Übernachtungskosten anbot.

Am 13. Juni 2020 wurden die Zugangsbeschränkungen und Einreisekontrollen an der deutsch-polnischen Grenze aufgehoben. Bis Ende Januar 2021 blieb die Grenze unter Einhaltung der örtlich geltenden Bestimmungen durchlässig. Mit der Einstufung Polens als Risikogebiet durch die deutschen Behörden wurden dann die Einreisebeschränkungen – diesmal von der deutschen Seite – verschärft. Nunmehr blieben Grenzpendlerinnen und -pendler aber ausdrücklich ausgenommen (Stand 17. Februar 2021).

Die Folgen der verschärften Einreisebestimmungen und wieder eingeführten Grenzkontrollen waren im Frühjahr 2020 unmittelbar zu spüren: An den deutsch-polnischen Grenzübergängen gab es zeitweise Wartezeiten von vier bis



Fotos: P. Ulrich

Im Frühjahr 2020 wurde der offene Zugang nach Słubice durch provisorische Barrieren und Zelte zur Durchführung zeitweise unterbrochen. In den folgenden Wochen bildeten sich lange Autoschlangen an der Grenze

fünf Stunden, Lkws stauten sich auf der Autobahn auf einer Länge von 60 bis 70 km (vgl. Ulrich 2020b: 49). Der nahräumliche Pendelverkehr war nicht mehr möglich. Das verhinderte auch die Praxis des täglichen Überquerens der Grenze zum Besuch von Schule und Universität, zur Ausübung einer Beschäftigung oder dem Besuch von Freunden sowie Familie (vgl. Abraham-Dieffenbach 2020; Opitowska 2020).

In der Folge kam es – wie auch in anderen deutschen Grenzregionen – ab Mitte April 2020 zu öffentlichen Protesten der Bevölkerung (vgl. Cyrus 2020; Wille/Kanesu 2020). Am 22. April brachte sie an beiden Ufern der Oder Banner an, die jeweils zweisprachig die Gefühlslage mitteilten: „Im Herzen vereint und gemeinsam stark. Wir sehen uns bald wieder! Razem łątowiej przetrwać najtrudniejsze chwile. Do zobaczenia wkrótce!“. Am 24. April 2020 forderten Bürgerinnen und Bürger auf beiden Seiten der Stadtbrücke von Frankfurt (Oder) und Słubice bei einem friedlichen Protest eine Lockerung der Beschränkungen und baldige Öffnung des Grenzübergangs (vgl. Hennig 2020: 8). Es folgten weitere öffentliche Kundgebungen, auch mit Beteiligung lokalpolitischer Entscheidungsträgerinnen und -träger. Die Proteste

und Solidaritätsbekundungen auf beiden Seiten der Grenze blieben nicht wirkungslos: Zum 4. Mai 2020 wurde die Quarantänepflicht für Grenzpendlerinnen und -pendler wieder aufgehoben. Damit wurde von der Logik des „Woher“ wieder zur Logik des „Wozu“ umgestellt. Anwohnerinnen und Anwohner der Doppelstadt feierten die wiedergewonnene Durchlässigkeit auf der Stadtbrücke vom 12. auf den 13. Juni zu mitternächtlicher Stunde. Dabei richtete der Bürgermeister von Frankfurt (Oder) René Wilke eine deutliche Botschaft an die nationalen Regierungen: „Hoffentlich werden wir nie wieder getrennt“. Und er fügte an: „Ich hoffe ganz stark, dass wir hier heute auch das Signal aussenden: Das dürft ihr uns nicht nochmal antun. Ich hoffe, dass das in Warschau und Berlin ankommt“ (zitiert in Cyrus 2020).

## Überlegungen zum verflechtungssensiblen Bevölkerungsschutz

Der Schutz der Bevölkerung vor Gefahren und die Herstellung von Sicherheit zählen zu den Kernaufgaben staatlichen Handelns. In Deutschland sind Verwaltungen und Akteurinnen und Akteure auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene am Bevölkerungsschutz beteiligt (vgl. Voßschmidt 2018). Die konkrete Ausstattung und Gestaltung des Bevölkerungsschutzes beruht auf politischen Entscheidungen, die aufgrund einer Risikoeinschätzung möglichen Krisen „Vorsorge-Priorität“ zuspricht. Eine solche Priorisierung ist unumgänglich, da die Kosten einer angemessenen Vorbereitung auf alle nur erdenklichen Ereignisse die zur Verfügung stehenden Ressourcen bei Weitem übersteigen. Um das Eintrittsrisiko einer Gefährdung besser einschätzen zu können, wird die Auswertung der Erkenntnisse aus systematischer Vorausschau empfohlen (vgl. Brozus 2020: 3 f.).

Die Einschätzungen und darauf aufbauenden Entscheidungen fallen aufgrund der unterschiedlichen Voraussetzungen und Bedingungen in den Gesellschaften aber jeweils spezifisch aus. Es braucht daher räumlich differenzierte Pläne (vgl. OECD 2020: 2). Dabei ist auch darauf zu achten – wie das von uns betrachtete Fallbeispiel verdeutlicht –, dass politische Spannungsverhältnisse zunehmen, wenn die Strategien der Begrenzung mit der Lebenswirklichkeit intensiver Verflechtungen nicht abgestimmt sind. Ein möglicher Ansatz wäre es, grundsätzlicher und prophylaktisch für den Fall einer Verdichtung nationaler Grenzen grenzüberschreitende Verbindungen als Ausnahmetatbestände nach der Logik des „Wozu“ zuzulassen.

Eine weitergehende Möglichkeit besteht darin, dass verflochtene Gemeinden einen gemeinsamen Maßnahmenraum bilden. Dabei sollten die vorgegebenen administrativen Grenzen nicht unhinterfragt übernommen werden. Bächtold/Hoffmann-Bohner/Keller (2012: 12) regen in einem Gutachten zur deutsch-schweizerischen Raumplanung an, nicht mehr selbstverständlich von bestehenden politisch-administrativen Grenzen auszugehen, sondern politisch mehr in funktionalen und damit auch wirtschaftsrelevanten Raumkategorien zu denken und zu handeln: „ungeachtet der bestehenden politisch-administrativen Grenzen“.

Es kann wirtschaftlich und politisch überzeugender sein, die Grenzen eines Maßnahmenraums zur Pandemiebekämpfung entlang der Ränder grenzüberschreitender Verflechtungsräume zu ziehen. Um diese zu bestimmen, ließen sich bereits vorhandene Daten zur Verflechtung (vgl. Kluge/Schwarze/Spiekermann 2017; Schmidt-Seiwert et al. 2020) und ergänzende spezifische GPS-Daten verwenden (vgl. Kafi/Gibril 2016).

Zur rechtlichen Grundlegung verflechtungssensibler grenzüberschreitender Maßnahmenräume sei unter anderem auf das Madrider Abkommen des Europarats von 1980 hingewiesen (Europäisches Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften). Als konkrete Rechtsform für grenzüberschreitende Aktivitäten kommt zum Beispiel die Gründung

von „Verbänden für euroregionale Zusammenarbeit“ (VEZ) in Frage. Sie lässt sich allerdings im deutsch-polnischen Kontext nicht einsetzen, da nicht alle Zusatzprotokolle des Madrider Abkommens unterzeichnet wurden. Die EU führte für grenzübergreifende privatwirtschaftliche Aktivitäten 1985 die Rechtsform der „Europäischen wirtschaftlichen Interessenvereinigung“ (EWIV) ein und für langfristige Kooperationsformen von territorialen Gebietskörperschaften über Grenzen hinweg 2006 den „Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit“ (EVTZ). Sie geben grenzüberschreitenden Initiativen eine eigene Rechtspersönlichkeit und somit erhöhte Handlungsfähigkeit (vgl.

Krzymuski/Kubicki/Ulrich 2017). Die Gründung eines EVTZ bietet sich als ein Rahmen an, um spezielle und funktionale Aufgaben des grenzübergreifenden Vorsorgesektors im Bereich der „Dienstleistungen von allgemeinem und wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) effizienter und effektiver zu erbringen. Seit der europäischen Verwaltungsreform 2013 können EVTZ auch DAWI koordinieren und somit funktionale grenzübergreifende Cluster bilden. Damit gibt es eventuell eine Rechtsform, die es Gemeinden und Regionen in Grenzgebieten ermöglicht, dem Maßnahmenraum des Bevölkerungsschutzes grenzüberschreitend einen verflechtungssensiblen Zuschnitt zu geben.

## Schlussfolgerung

Die Analyse der raum-zeitlichen Dimensionen von COVID-19-Ausbreitung und NPI verweist auf die Anforderungen raumplanerischer Verflechtungssensibilität. Grenzen zwischen Maßnahmenräumen zum Zweck des Bevölkerungsschutzes zu ziehen und damit vorgegebene administrativ-politische Grenzen ohne Rücksicht auf bestehende Verflechtungen einfach zu übernehmen, ist mit sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kosten verbunden, die unnötig hoch sind. Denn unterbrochene grenzüberschreitende Verbindungen in einem lokalen Nahraum nach der Logik des „Woher“ beeinträchtigen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit massiv und erzeugen bei der Bevölkerung Unverständnis und Protest. Mit Ausnahmeregelungen für spezifische – zum Beispiel als systemrelevant eingestufte – Personenkategorien, die auf der Logik des „Wozu“ beruhen, lassen sich diese Kosten verringern, aber nicht vermeiden. Die Bildung verflechtungssensibler Maßnahmenräume ist ein weiterer Ansatz, um wirtschaftliche und soziale Folgekosten von NPI zu reduzieren – insbesondere in Grenzregionen, aber auch

in Verflechtungsräumen im Inland. Eine raumplanerische Orientierung an Verflechtungen, die auch die grenzüberschreitenden Belange von Euroregionen stärker berücksichtigt und rechtlich verankert, befördert die europäische Integration. Sie adressiert die grundsätzliche Zukunftsfrage, wie sich die Konstellation raumgebundener Verwaltungseinheiten und ortsungebundener Prozesse effizient gestalten und in Einklang bringen lässt.

Die Doppelstadt Frankfurt (Oder) und Stübice wurde übrigens mit dem kommunalpolitischen Preis der „Carl und Anneliese Goerdeler-Stiftung“ ausgezeichnet. Gewürdigt werden die vorbildlichen gemeinsamen Maßnahmen zur Überwindung der coronabedingten Krise: insbesondere die regelmäßigen Absprachen der Bürgermeister per Videokonferenzen, die Einrichtung einer Telefonhotline für Grenzpendlerinnen und -pendler in polnischer Sprache und der Einsatz für grenzüberschreitende Schul- und Internatsbesuche (OSF-TV 2021).

## Literatur

**Abraham-Dieffenbach**, Magdalena, 2020: Corona mit Blick auf und über die Oder. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunkt: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 8–11.

**Appadurai**, Arjun, 1998: Globale Landschaften. In: Beck, Ulrich (Hrsg.): Perspektiven der Weltgesellschaft. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition zweite Moderne): 11–40.



- Bächtold**, Hans-Georg; Hoffmann-Bohner, Karl Heinz; Keller, Peter, 2012: Über Grenzen denken. Grenzüberschreitende Fragen der Raumentwicklung Deutschland-Schweiz. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung (E-Paper der ARL, 15). Zugriff: [http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper\\_der\\_arl\\_nr15.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr15.pdf) [abgerufen am 12.02.2021].
- Bauman**, Zygmunt, 2003: Flüchtige Moderne. Dt. Erstausgabe, 1. Aufl. zum 40-jährigen Bestehen der edition suhrkamp 2003. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beach**, Brian; Clay, Karen; Saavedra, Martin H., 2020: The 1918 Influenza Pandemic And Its Lessons For Covid-19. Working Paper 27673. National Bureau of Economic Research. Cambridge, Mass. (NBER Working Paper Serie). Zugriff: <http://www.nber.org/papers/w27673> [abgerufen am 12.02.2021].
- Beck**, Joachim, 2017: Der EVTZ und seine Akteure – Territoriale Entwicklungssteuerung im Kontext transnationaler Institutionenbildung. In: Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter (Hrsg.): Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit: Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos: 343–368.
- Beck**, Ulrich, 2007: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch, 3867).
- Becker**, Katrin; Majchrzak, Natalia, 2019: Mehrsprachigkeit in der Doppelstadt Frankfurt (Oder) – Słubice. Hrsg. von Stadt Frankfurt (Oder). Frankfurt (Oder).
- Betz**, Hans-Georg, 2019: Facets of nativism: a heuristic exploration. In: *Patterns of Prejudice* 53 (2): 111–135
- Beurskens**, Kristine; Miggelbrink, Judith; Renner, Nora, 2020: Volatile Grenze. Diskurse und Praktiken der Integration und Desintegration am Beispiel der deutsch-polnischen Grenze. Beitrag zum Online-Symposium „Covid-19 als Zäsur?“ des Arbeitskreises Medizinische Geographie und Geographische Gesundheitsforschung vom 6.–8. Juli 2020. Zugriff: [https://wp.med-geo.de/wp-content/uploads/2020/10/COVID19-Zaesur\\_Beitrag\\_Beurskens\\_Miggelbrink\\_Renner.pdf](https://wp.med-geo.de/wp-content/uploads/2020/10/COVID19-Zaesur_Beitrag_Beurskens_Miggelbrink_Renner.pdf) [abgerufen am 12.02.2021].
- Blatter**, Joachim, 2004: From “Spaces of Place” to “Spaces of Flows”? Territorial and Functional Governance in Cross-border Regions in Europe and North America. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (3): 530–548.
- Böhme**, Kai; Besana, Flavio, 2020: Understanding the territorially diverse implications of COVID-19 policy responses. *Spatial Foresight Briefing* 2020: 13. Zugriff: [https://www.spatialforesight.eu/files/spatial\\_theme/spatial/publications/Brief\\_2020-13\\_200513.pdf](https://www.spatialforesight.eu/files/spatial_theme/spatial/publications/Brief_2020-13_200513.pdf) [abgerufen am 12.02.2021].
- Bollmann**, Sören; Pyrgiel, Joanna, 2014: Zwei Länder, zwei Städte, eine Doppelstadt – Cross Border Governance in Frankfurt (Oder) & Słubice. Impulsreferat zum Workshop „Grenzübergreifende Verflechtungen“ im Rahmen der MORO-Konferenz am 14./15.10.2014.
- Bossong**, Raphael, 2020: EU-Grenzsicherung in Zeiten der Pandemie. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Brown**, Wendy, 2018: Mauern. Die neue Abschottung und der Niedergang der Souveränität. Erste Auflage. Berlin: Suhrkamp.
- Brozus**, Lars, 2020: Die Krisen nach „Corona“. Hrsg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.
- Castells**, Manuel, 2017: Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS.
- Cyrus**, Norbert, 2020: Grenzen ziehen in Krisenzeiten – temporäre Krisengrenzen statt nationaler Staatsgrenzen. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 12–16.
- Cyrus**, Norbert; Ulrich, Peter, 2020: Das Corona-Virus und die Grenzforschung. In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 3–7.
- Glückler**, Johannes, 2020: Disruption ökonomischer Netze. In: Stegbauer, Christian; Clemens, Iris (Hrsg.): Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 89–96.
- Hartz**, Andrea; Damm, Gerd-Rainer; Köhler, Stefan, 2010: Großräumige grenzüberschreitende Verflechtungsräume. In: *Raumforschung und Raumordnung* 68 (6): 499–513.
- Haug**, Nils; Geyrhofer, Lukas; Londei, Alessandro; Dervic, Elma; Desvars-Larrive, Amélie; Loreto, Vittorio et al., 2020: Ranking the effectiveness of worldwide COVID-19 government interventions. In: *Nature human behaviour* 4 (12): 1303–1312.
- Hennig**, Anja, 2020: The spatial dimension of coronavirus crisis management and the role of subnational actors in the German-Polish border region, *European Societies*: 1–12.
- Hong**, Seung-Hun; Hwang, Ha; Park, Min-Hye, 2020: Effect of COVID-19 Non-Pharmaceutical Interventions and the Implications for Human Rights. In: *International journal of environmental research and public health* 18 (1).
- Iezadi**, Shabnam; Azami-Aghdash, Saber; Ghiasi, Akbar; Rezapour, Aziz; Poursaghari, Hamid; Pashazadeh, Fariba; Gholipour, Kamal, 2020: Effectiveness of the non-pharmaceutical public health interventions against COVID-19; a protocol of a systematic review and realist review. In: *PLoS one* 15 (9), e0239554.
- Jajeński-Quast**, Dagmara; Stokłosa, Katarzyna; Quast, Dagmara Jajesniak, 2000: Geteilte Städte an Oder und Neiße. Frankfurt (Oder) – Słubice, Guben – Gubin und Görlitz – Zgorzelec 1945–1995. Berlin: Berlin-Verl. Spitz (Frankfurter Studien zur Grenzregion, 5).
- Jańczak**, Jarosław, 2011: Cross-border Governance in Central European Border Twin Towns. Between De-bordering and Re-bordering. In: Jarosław Jańczak (Hrsg.): De-bordering, Re-bordering and Symbols on the European Boundaries. Berlin: Logos (Thematicon, 16): 37–52.
- Jańczak**, Jarosław, 2020: The German-Polish border, re-bordering and the pandemic: centers vs. peripheries? In: Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne (Hrsg.): Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunktthema: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION: 17–19.
- Kafi**, Kamal Muhammad; Gibril, Mohamed Barakat A., 2016: GPS Application in Disaster Management: A Review. In: *Asian Journal of Applied Sciences* 04 (01): 63–69.

- Kapitsinis, Nikos**, 2020: The underlying factors of the COVID-19 spatially uneven spread. Initial evidence from regions in nine EU countries. In: *Reg Sci Policy Pract* 12 (6): 1027–1045.
- Kirchler, Erich; Pitters, Julia; Kastlunger, Barbara**, 2020: Psychologie in Zeiten der Krise. Eine wirtschaftspsychologische Analyse der Coronavirus-Pandemie. 1. Auflage 2020. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH; Springer (essentials).
- Kluge, Lina; Schwarze, Björn; Spiekermann, Klaus**, 2017: Raumbewachung Deutschland und angrenzende Regionen. Räumliche Strukturen und Verflechtungen. MORO Praxis Heft 11. Hrsg. v. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. Berlin.
- Krzymuski, Marcin; Kubicki, Philipp; Ulrich, Peter** (Hrsg.), 2017: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Kunath, Stefan**, 2018: Weltoffenheit an der deutsch-polnischen Grenze: Wie aus Frankfurt (Oder) und Słubice die Stadt Stubfurt wird. In: *Ost-Journal* (2). Zugriff: <https://www.ost-journal.de/weltoffenheit-an-der-deutsch-polnischen-grenze-frankfurt-oder-slubice-slubfurt-kurzweily> [abgerufen am 12.02.2021].
- Markel, Howard; Lipman, Harvey B.; Navarro, J. Alexander; Sloan, Alexandra; Michalsen, Joseph R.; Stern, Alexandra Minna; Cetron, Martin S.**, 2007b: Nonpharmaceutical interventions implemented by US cities during the 1918-1919 influenza pandemic. In: *JAMA* 298 (6): 644–654.
- Niewiadomski, Piotr**, 2020: COVID-19: from temporary de-globalisation to a re-discovery of tourism? In: *Tourism Geographies* 22 (3): 651–656.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**, 2020: The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government. OECD. Geneva. Zugriff: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkko-jaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkko-jaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government) [abgerufen am 12.02.2021].
- Opiłowska, Elżbieta**, 2011: Stadt – Fluss – Grenze. Geteilte Städte an der deutsch-polnischen Grenze. In: *Eurostudia* 7 (1–2): 153.
- Opiłowska, Elżbieta**, 2020: The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe? In: *European Societies*: 1–12.
- OSF-TV**, 2021: Auszeichnung für das grenzüberschreitende Corona-Krisenmanagement der Stadt Frankfurt (Oder). Artikel vom 28.01.2021. Zugriff: [http://www.osf-tv.de/mediathek/18522/Auszeichnung\\_fuer\\_das\\_grenzeueberschreitende\\_Corona\\_Krisenmanagement\\_der\\_Stadt\\_Frankfurt\\_Oder.html](http://www.osf-tv.de/mediathek/18522/Auszeichnung_fuer_das_grenzeueberschreitende_Corona_Krisenmanagement_der_Stadt_Frankfurt_Oder.html) [abgerufen am 12.02.2021].
- Pozo-Martin, Francisco; Cristea, Florin; El Bcheraoui, Charbel**, 2020: Rapid Review der Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Interventionen bei der Kontrolle der COVID-19-Pandemie. Robert-Koch-Institut. Berlin. Zugriff: [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Projekte\\_RKI/Rapid-Review-NPIs.pdf;jsessionid=103CA7C2C6FD19E4408028AE0C885701.internet092?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Projekte_RKI/Rapid-Review-NPIs.pdf;jsessionid=103CA7C2C6FD19E4408028AE0C885701.internet092?__blob=publicationFile) [abgerufen am 12.02.2021].
- Schmidt-Seiwert, Volker; Duvernet, Claire; Hellings, Anna; Binot, Regine; Kiel, Lukas; Thul, Beatrix**, 2020: Atlas für die Territorial Agenda 2030. Karten zur Europäischen Raumentwicklung. Hrsg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- Schultz, Helga**, 2005: Doppelstädte als Laboratorien der Integration. In: Schultz, Helga (Hrsg.): *Stadt – Grenze – Fluss. Europäische Doppelstädte*. Berlin: Spitz: 13–26.
- Seale, Holly; Dyer, Clare E. F.; Abdi, Ikram; Rahman, Kazi M.; Sun, Yanni; Qureshi, Mohammed O. et al.**, 2020: Improving the impact of non-pharmaceutical interventions during COVID-19: examining the factors that influence engagement and the impact on individuals. In: *BMC infectious diseases* 20 (1): 607.
- Seibert, Holger; Wiethölter, Doris**, 2020: Grenzpendler aus Polen in Berlin-Brandenburg. IAB-Regional Berlin Brandenburg 1/2020. Hrsg. v. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zugriff: [http://doku.iab.de/regional/BB/2020/regional\\_bb\\_0120.pdf](http://doku.iab.de/regional/BB/2020/regional_bb_0120.pdf) [abgerufen am 12.02.2021].
- Stegbauer, Christian; Clemens, Iris** (Hrsg.), 2020: Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Svensson, Sara**, 2020: Resistance or Acceptance? The Voice of Local Cross-Border Organizations in Times of Re-Bordering. In: *Journal of Borderlands Studies*: 1–20.
- Ulrich, Peter**, 2020a: Frankfurt-Słubice. In: Wassenberg, Birte; Reitel, Bernard (Hrsg.): *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*: Peter Lang B: 485–487.
- Ulrich, Peter**, 2020b: Impact Assessment of the Challenges and Successes in Coordinating the COVID-19 Crisis on the German-Polish Border: Examples from the Euregion Pro Europa Viadrina, the Frankfurt-Słubice Cooperation Centre and the Southern Part of the Euregion Pomerania. In: Unfried, Martin; Büttgen, Nina; Marks, Saskia (Hrsg.): *Cross-Border Impact Assessment 2020: Dossier 1: The Impact of the Corona Crisis on Cross-border Regions*, Maastricht: Maastricht University: 39–54.
- Ulrich, Peter; Cyrus, Norbert; Pilhofer, Anne** (Hrsg.), 2020: Grenzen und Ordnungen in Bewegung in Zeiten der Corona-Krise. Analysen zu Region und Gesellschaft. Schwerpunkt: Working Paper Series B/ORDERS IN MOTION Nr. 8. Frankfurt (Oder): Viadrina Center B/ORDERS IN MOTION.
- Ulrich, Peter; Krzymuski, Marcin**, 2018: Actor's Participation in Cross-Border Governance Structures at the German-Polish Border. Case Studies from the Viadrina Region. In: Wassenberg, Birte (Hrsg.): *Castle-talks on cross-border cooperation. Fear of integration; the pertinence of the border* (Studien zur Geschichte der europäischen Integration (SGEI)): 153–183.
- Voßschmidt, Stefan**, 2018: Sicherheitspolitische Bedrohungen und Risiken und das „geltende“ Recht in der 2. Hälfte des 2. Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts unter besonderer Berücksichtigung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze. Sicherheitspolitik in Zeiten der Uneindeutigkeit. In: Jäger, Thomas; Daun, Anna; Freudenberg, Dirk (Hrsg.): *Politisches Krisenmanagement*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven): 107–127.
- Wille, Christian; Kanesu, Rebekka**, 2020: Borders in pandemic times.
- Worschech, Susann**, 2020: Zwischen Zwangspause und Aufblühen: Zivilgesellschaftliches Handeln und demokratische Resilienz in der Pandemie. In: Stegbauer, Christian; Clemens, Iris (Hrsg.): *Corona-Netzwerke – Gesellschaft im Zeichen des Virus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden: 233–242.