



Die Eisenbahnbrücke zwischen Görlitz und Zgorzelec

Foto: Maciej Zathey

VON DER GRENZREGION ZUM VERFLECHTUNGSRAUM

Erfolge und Herausforderungen

Dieser Beitrag zeigt beispielhaft, wie sich die deutsch-polnische Grenzregion in den vergangenen 30 Jahren vom Grenz- zum Verflechtungsraum entwickelt hat – und wie der Prozess weitergeführt werden sollte.

Dr. Maciej Zathey

ist Direktor des Instituts für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego). Das Institut ist eine nachgeordnete Organisationseinheit der Selbstverwaltung von der Woiwodschaft Niederschlesien, die sich mit der Umsetzung von Aufgaben der Woiwodschaft im Bereich der Entwicklungspolitik und Raumplanung befasst. Als akademischer Lehrer leitet er Kurse an der TU Breslau und der Universität Breslau.
maciej.zathey@irt.wroc.pl

Gemeinsames Zukunftskonzept

Jede Reise beginnt mit einem kleinen Schritt. Jedes Mal, wenn man diesen ersten, symbolischen Schritt macht, hat man eine Motivation, eine Idee, ein Konzept. Man könnte sogar sagen, dass diese Idee, da sie die Zukunft betrifft, ein Zukunftskonzept ist.

Im Falle der Beziehungen zwischen den polnischen und den deutschen Regionen handelt es sich um ein Zukunftskonzept, begleitet von einer Vision der Zusammenarbeit – weg von der Teilung, hin zu Verbindungen oder sogar Verflechtungen mit dem benachbarten Territorium. Diese Verflechtungen sollen sich aus der Zusammenarbeit und gemeinsamen Abhängigkeiten von Gesellschaften ergeben. Eine symbolische Reise von der Teilung zum Verflechtungsraum erfordert aber einen Plan oder mindestens eine Vorstellung, die lesbar und weithin akzeptiert ist.

Das Gefühl, dass ein solcher Plan formuliert werden muss, bestand schon seit Anfang der 1990er-Jahre. Das spiegelt sich in verschiedenen Vorschlägen wider, die sich aus heutiger Sicht durchaus als langfristiger Dialog und das Schmieden einer gemeinsamen Meinung bezeichnen lassen. Die Ideen wurden am Anfang jedoch nur einseitig entwickelt. Dies gilt für das „Förderkonzept Oderraum“ – in Polen nach dem Initiator auch „Stolpe-Plan“ genannt (Guz-Vetter 2002) – und für die vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie „Die deutsch-polnischen Grenzgebiete als regionalpolitisches Problem“ (Selke 2004). Als Reaktion auf die durch die beiden Studien ausgelöste Diskussion wurden auf Beschluss des deutsch-polnischen Raumordnungsausschusses im Jahr 1995 gemeinsame „**Raumordnerische Leitbilder für den Raum entlang der deutsch-polnischen Grenze**“ erstellt. Diese Leitbilder identifizierten Gebiete mit unterschiedlichen Funktionen und dadurch unterschiedlicher Stärke der grenzüberschreitenden Auswirkungen. Sie analysierten Entwicklungspotenziale für ein größeres Gebiet, das sich bis nach Poznań und Berlin erstreckt (IGPIK/Planco 1995).

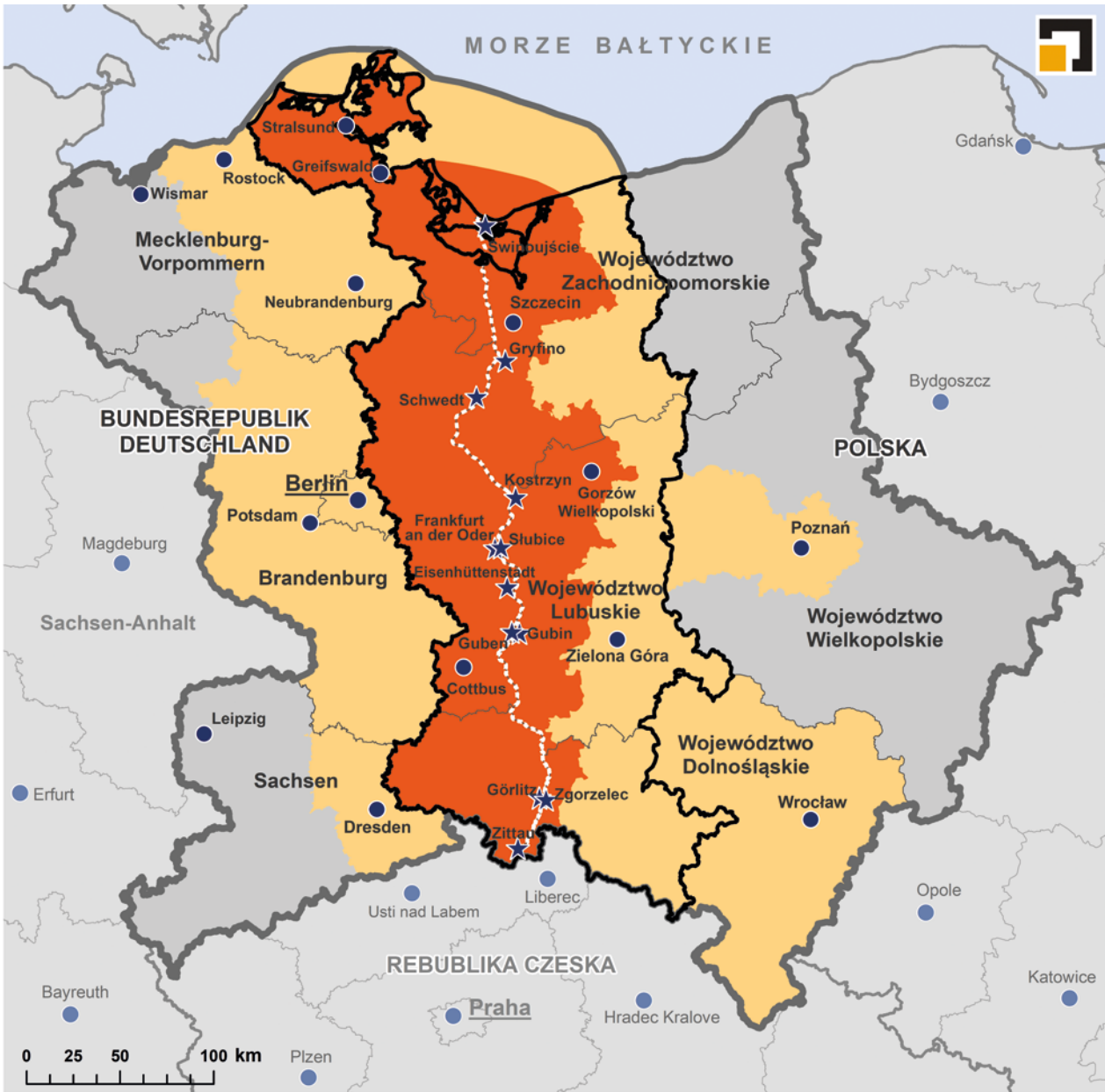
Die Erweiterung der Europäischen Union 2004 und die Finanzierungsprogramme in grenzüberschreitenden Gebieten haben der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf allen Verwaltungsebenen und auch in allen sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen sicherlich den größten Aufschwung gegeben. Investitions- und Sozialprojekte wurden auf Basis der operationellen Interreg-Programme durchgeführt, die Deutschland und Polen vereinbarten und auf die Kohäsionspolitik der EU ausrichteten (Ciok et al. 2008).

Im Frühjahr 2006 fand unter dem Motto „Grenzen trennen – die Oder verbindet“ eine Konferenz in Berlin statt, an der Vertreterinnen und Vertreter der polnischen Woiwodschaften und der deutschen Bundesländer teilnahmen. Dort kündigten der Ministerpräsident von Brandenburg und der Bürgermeister von Berlin eine Bottom-up-Initiative zur Schaffung einer regionalen Gemeinschaft an. Diese firmiert unter dem Begriff „**Oder-Partnerschaft**“. Die Zusammenarbeit basiert auf der Erklärung und dem Willen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Treffen. Sie weiteten das Konzept der intensiven Zusammenarbeit auf vier polnische Woiwodschaften und vier Bundesländer Deutschlands aus: Wielkopolska, Zachodniopomorskie, Dolnośląskie und Lubuskie sowie Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen. Die Oder-Partnerschaft ist nicht Gegenstand formeller zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Die Regierungen beider Staaten behandeln die daraus resultierenden Projektinitiativen als inoffizielle Aktivitäten. Dennoch führte die Diskussion um die Zukunft und die Entwicklungspläne im Gebiet der Oder-Partnerschaft dazu, dass sich Planerinnen und Planer wieder auf das deutsch-polnische Grenzgebiet konzentrierten.

Auf regionaler Ebene wurde in der Woiwodschaft Westpommern die Arbeit am **Konzept der grenzüberschreitenden Metropolregion Szczecin (TRMSZ)** initiiert. Dies steht im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Wirken Polens und Deutschlands in der EU, den sich formenden räumlichen Abhängigkeiten der städtischen Gebiete und der Bewegung von Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeitskräften sowie Dienstleistungen. Das Konzept, das 2015 veröffentlicht wurde, hat sich bei vielen staatlichen und selbstverwalteten Institutionen in Polen und Deutschland durchgesetzt (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern et al. 2015).

Ein Meilenstein auf dem Weg der langjährigen Erarbeitung gemeinsamer Pläne und der Koordinierung der Entwicklung war die deutsch-polnische Konferenz „Raum ohne Grenzen“. Sie fand im Oktober 2014 in Berlin statt, zehn Jahre nach der Erweiterung der EU. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bestärkten erneut, dass es ein gemeinsames Rahmendokument braucht – ein Konzept für die räumliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Gebiete entlang der deutsch-polnischen Grenze. Das Ergebnis war das **Gemeinsame Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum 2030**, das durch den Perspektivwechsel

Von der Grenzregion zum Verflechtungsraum



	Grenzstadt	★	miasta graniczne
Wirtschaftszentren mit Ausstrahlung auf den grenznahen Raum		●	ośrodki gospodarcze mające wpływ na obszar przygraniczny
Wirtschaftszentren außerhalb des grenznahen Raums		●	ośrodki gospodarcze położone poza obszarem przygranicznym
engerer deutsch-polnischer Grenzraum		■	węższy polsko-niemiecki obszar graniczny
erweiterter deutsch-polnischer Grenzraum		■	poszerzony polsko-niemiecki obszar graniczny
Förderkulisse Interreg		—	obszar objęty programem Interreg
deutsch-polnische Staatsgrenze		—	polsko-niemiecka granica państwa
deutsch-polnischer Verflechtungsraum		—	polsko-niemiecki obszar powiazań

Quelle: eigene Bearbeitung – Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego) 2021

neue gemeinsame Projekte und Aktivitäten ermöglicht. Das Konzept betont nicht mehr das Grenzmotiv, also die Barriere, sondern verweist auf Verbindungen und Funktionszu-

sammenhänge. Dieser Perspektivwechsel ist im Kontext der Herausforderungen, vor denen die europäische Gemeinschaft steht, absolut entscheidend.

Verflechtungsraum

Der Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit entwickelte ab Herbst 2014 das Gemeinsame Zukunftskonzept 2030. Dabei beteiligte er von Beginn an alle wichtigen Akteure, sodass das Dokument alle gemeinsam entwickelten.

Das Konzept, das auf einer sozialen und wirtschaftlichen Analyse basiert und sich auf bestehende Planungserfolge stützt, bildet den allgemeinen Handlungsrahmen. Es definiert auch die wichtigsten Herausforderungen und Chancen des deutsch-polnischen Verflechtungsraums. Dabei zeigt es vor allem das Potenzial und die Entwicklungsmöglichkeiten des Verflechtungsraums auf – es enthält keine formalen planerischen Festlegungen.

Das Konzept ist jedoch als beiderseits abgestimmte raumordnerische Handlungsempfehlung für die zuständigen Behörden, Einrichtungen und Entscheidungsträger zu verstehen.

Bezogen auf die am Anfang des Beitrags genannte symbolische Reise ließe sich sagen, dass das Gemeinsame Zukunftskonzept nicht nur ein wichtiger Schritt oder ein Meilenstein ist, sondern auch eine Zwischenstation.

Die empfohlenen Handlungsfelder wurden wie folgt dargestellt:

- Vorteile der polyzentrischen Siedlungsstruktur nutzen
- verkehrliche Verbindungen verbessern
- in die Menschen investieren
- nachhaltiges Wachstum fördern
- Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern

Die Umsetzung dieser Vision erfolgt nicht nur auf der Grundlage von Top-down-Entscheidungen auf den höchsten Regierungsebenen. Das zeigen frühere Versuche, eine systematische Regelung der Zusammenarbeit zu entwickeln. Durchgeführte Studien, deren Bestimmungen zwar oft richtig waren, aber ohne ausreichende administrative Betreuung blieben, wirkten sich jedoch nicht auf das Zusammenleben im Verflechtungsraum aus. Es fehlte eine Instanz, die sie in die Tat umsetzen wollte. Die Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts aber erfolgt weitgehend durch die Einbeziehung von Akteuren auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, von Initiativen lokaler Gemeinschaften und Nichtregierungsorganisationen, durch Bürgerinitiativen und gemeinsame Projekte.

Der nächste wichtige Schritt auf dem Weg ist daher, die im Gebiet tätigen Akteure für die Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts noch mehr zu begeistern. Manche sind schon überzeugt. Dies zeigt sich in der aktiven Teilnahme an grenzüberschreitenden Projekten, die aus verschiedenen Quellen finanziert werden. Die Interreg-Programme sind eine ziemlich offensichtliche Quelle der Projektfinanzierung. Es gibt aber auch wichtige grenzüberschreitende Initiativen wie MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) oder Partnerschaftsprojekte und Kontakte von regionalen Planungsbüros beiderseits der Grenze. Gleichzeitig sollte offen angemerkt werden, dass der Entstehung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts viele Jahre an Aktivitäten, Diskussionen und Versuche zur Erarbeitung von Dokumenten und Visionen vorausgegangen sind. Die weitere Reise beginnt demnach nicht nur mit einem ersten Schritt, sondern auch – wie man es in Polen sagt – mit dem Gepäck voller Erlebnisse, also mit der Erfahrung und gewonnenem Wissen.

Polsko-niemiecki obszar powiązań – Wizja 2030 / Deutsch-polnischer Verflechtungsraum – Vision 2030



Quelle: MiIR/BMI 2016

Implementierung und Herausforderungen

Im Dezember 2019 führte das Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego) eine Umfrage zu den umgesetzten Projekten der drei Interreg-A-Programme 2014 bis 2020 durch: Mecklenburg-Vorpommern/Brandenburg-Polen, Brandenburg-Polen und Polen-Sachsen. Auch MORO-Projekte und solche, die auf Initiative der Oder-Partnerschaft gefördert wurden, flossen in die Umfrage ein. Die meisten analysierten Projekte konzentrierten sich auf drei der im Gemeinsamen Zukunftskonzept identifizierten Handlungsfelder: in die Menschen investieren, nachhaltiges Wachstum fördern und die Grundlagen für eine hohe Lebensqualität sichern. Von den 159 Projekten, die damals identifiziert wurden, konzentrierten sich 141 auf „Investitionen in Menschen“ (IRT 2020).

Es scheint demnach, dass der wichtigste Aspekt bei der Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Umsetzung von räumlichen Visionen das gegenseitige Verständnis der Partnerinnen und Partner ist. Daher ist die Tendenz, Human- und Sozialkapital zu entwickeln, eine Investition in eine Basis für die Zusammenarbeit. Die Frage des gegenseitigen Vertrauens ist in diesem Zusammenhang wichtiger als fortgeschrittene Planungsunterlagen. Über ihren möglichen Erfolg und ihre Wirksamkeit bestimmt nämlich die Form der Umsetzung, die ohne die Einbeziehung der Partner nicht stattfinden wird. Die wichtigste aktuelle Herausforderung für die deutsch-polnische Zusammenarbeit, und wahrscheinlich für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa im Allgemeinen, ist daher der Aufbau von gegenseitigem Vertrauen und sozialen Beziehungen.

Grenzen lassen sich als Barrieren und Gelegenheiten sehen. An der deutsch-polnischen Verwaltungsgrenze ergeben sich weitere Herausforderungen. Sprachliche Unterschiede, fehlende soziale Kontakte und kulturelle Unterschiede sind wesentliche Barrieren. Aber es gibt auch neue Chancen. Die Verwirklichung eines Gemeinsamen Zukunftskonzepts erfordert daher Investitionen in die Menschen und eine veränderte Wahrnehmung des jeweils anderen. Nicht mehr eine Fremdsprache (etwas Fremdes konnotierend), sondern die Sprache der Nachbarin oder des Nachbarn (etwas Naheliegendes) soll ein Element in der Wahrnehmung der Gemeinschaft des gemeinsamen Raums werden. Nicht das Überschreiten einer Grenze, sondern das Überqueren einer Brücke soll einen Wandel in der mentalen Einstellung von Gesellschaften zueinander symbolisieren. Die offenen Grenzen der EU und die Arbeitnehmerfreizügigkeit haben bereits einige positive Veränderungen bewirkt. Die immer noch bestehenden sozialen Unterschiede, verstärkt durch

die Prozesse der Peripherisierung und der Abwanderung in die Großstädte, verfestigen jedoch Vorurteile und behindern die Zusammenarbeit.

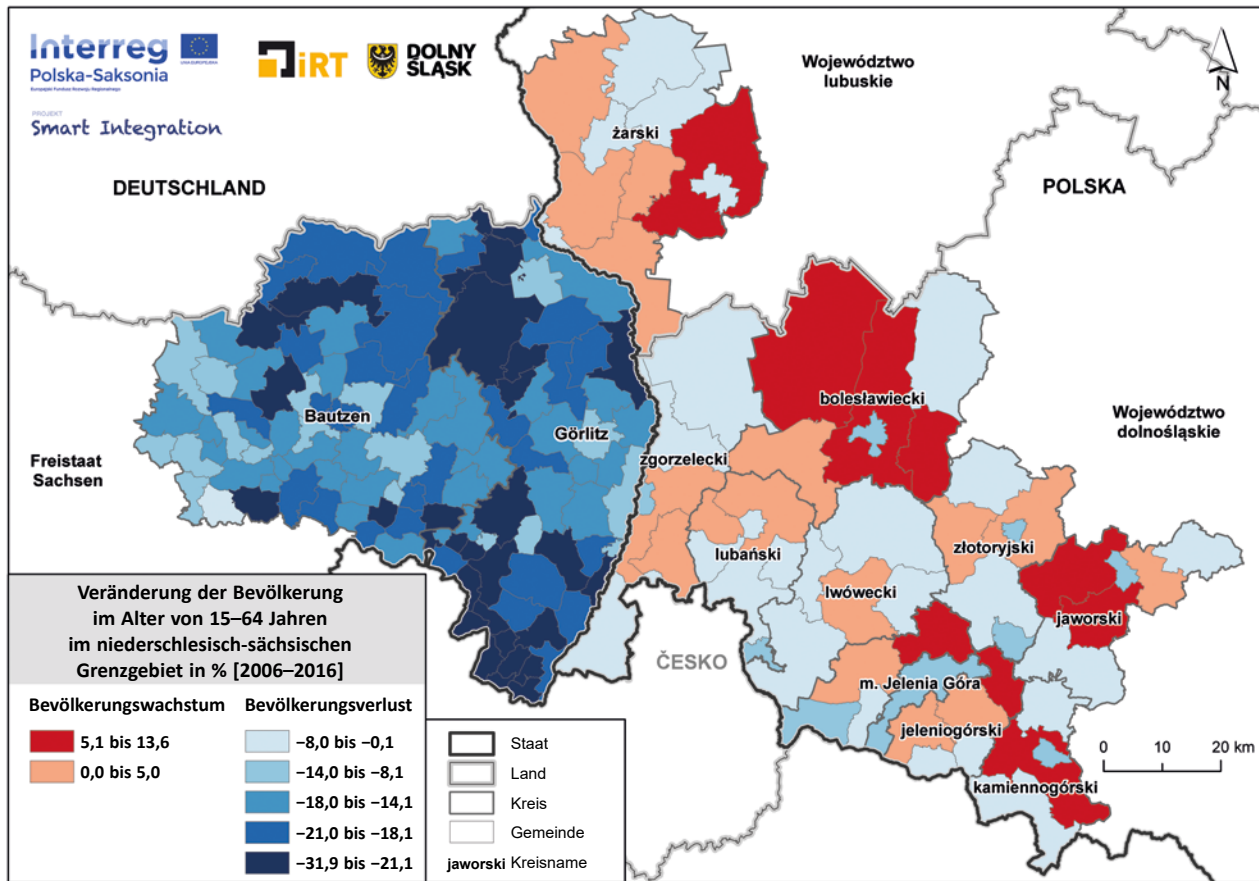
Die sozioökonomische Analyse für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum (grenzüberschreitenden Verflechtungsraum) unterstreicht, dass die Entwicklungsunterschiede auf beiden Seiten der Grenze groß sind. Sie entstand im Projekt Smart Integration – Interreg PL–SN und wurde im September 2019 veröffentlicht. Die Autorinnen und Autoren beobachten darin eine deutlich sinkende Bevölkerungszahl für Menschen im Erwerbsalter, einen intensiven Alterungsprozess der Bevölkerung des Grenzraums, einen noch stärkeren Alterungsprozess der Stadtbevölkerung und eine ungünstige Veränderung der Bevölkerungsstruktur nach Alter (IRT 2019).

In diesem Zusammenhang braucht es eine veränderte Wahrnehmung der administrativen Grenze: nicht mehr als Peripherie, sondern als Kern und Katalysator für die Zusammenarbeit. Ebenso wichtig ist die Förderung nachhaltiger gemeinsamer Strukturen für die Koordination der Entwicklungspolitik. Nur so lässt sich die Rolle der Grenzstädte als Zentren der Entwicklung und nicht als Orte der Verlassenheit – schrumpfende Städte – wiederherstellen. Vielleicht besteht die Herausforderung darin, die Strukturen der Euroregionen zu stärken oder sie durch neue Einheiten mit neuen grenzüberschreitenden Kompetenzen zu ergänzen – wie zum Beispiel die Europäischen Verbände für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). An der deutsch-polnischen Grenze hat sich bisher, also bis Frühjahr 2021, noch keine solche Gruppierung gebildet.

Erwähnenswert ist, dass eine der Umsetzungsformen des Gemeinsamen Zukunftskonzepts eine weitere Konkretisierung der räumlichen Entwicklungsrichtungen in der Grenzraumstudie für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum ist. Diese ist ebenfalls im Rahmen des Projekts Smart Integration – Interreg PL–SN entstanden. Leider taucht das Wort Grenzraum im Titel auf, was dem formal festgelegten Titel der geplanten Studie geschuldet ist. Im Dokument selbst verweisen die Autorinnen und Autoren aber häufig auf die Verflechtungen und den Verflechtungsraum selbst. Das Dokument soll eine wichtige Rolle für einen neuen Förderrahmen im Programm Interreg Polen-Sachsen für die neue Programmperiode 2021–2027 spielen.

Der deutsch-polnische Verflechtungsraum ist nicht isoliert vom Einfluss des globalen Markts und den negativen Folgen

Veränderung der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren im niederschlesisch-sächsischen Grenzgebiet (2006–2016)



Quelle: Institut für territoriale Entwicklung (Instytut Rozwoju Terytorialnego)

der globalen Konsumkultur, die leider zu einem Symbol für Wohlstand und Wachstum geworden ist. Die Neudefinition von Entwicklung und die Entkopplung des Fortschritts vom Verbrauch von Gütern, insbesondere von nicht erneuerbaren Ressourcen, ist eine weitere Herausforderung – zumal die Nachbarländer unterschiedliche Auffassungen von sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungszielen haben. Der Verflechtungsraum kann sich daher zu einem Ort entwickeln, an dem die Unterschiede, die sich aus politischen Entscheidungen in Bezug auf Klima- und Energiefragen der Nachbarländer ergeben, besonders deutlich werden. Die Stärkung der europäischen Gemeinschaft und die Konzentration auf eine gemeinsame Wirtschafts- und Energiepolitik können zu einer Angleichung des Lebensstandards führen. Dies betrifft einerseits die konsequente Dekarbonisierung der Wirtschaft und die Abkehr vom Aufbau der Energiesicherheit

auf eigene Kohleressourcen, andererseits auch Gasimporte. Die Umsetzung der Energiepolitik nach unterschiedlichen Prinzipien, die den nationalen Interessen untergeordnet sind, wird die Zusammenarbeit nicht katalysieren. Das kann die grenzüberschreitenden sozialen und wirtschaftlichen Verbindungen in der weiteren räumlichen Dimension erheblich schwächen. Der Kontext der Energiesicherheit geht weit über den Verflechtungsraum hinaus, ist aber für diesen Raum dennoch bereits heute entscheidend.

Verknüpfungen und Beziehungen in einem Verflechtungsraum lassen sich nur aufbauen, wenn Menschen zusammenkommen. Die Intensität der Beziehungen, der Kontakte, des Handelsaustausches, des kulturellen Austausches und der Teilhabe am Leben im Verflechtungsraum hängt wesentlich von der Mobilität und den Verkehrsangeboten ab. Im

Zeitalter der Dekarbonisierung sollte dies vor allem auf den öffentlichen Verkehr und insbesondere auf den Schienenverkehr gestützt werden. Er ist umweltfreundlicher als der energie- und ressourcenintensive Pkw-Verkehr.

Die Anbindung von Ballungszentren im grenzüberschreitenden Personenverkehr auf Basis attraktiver Zugtaktungen ist eine weitere Herausforderung. Der Ausschuss für Raumordnung hat auf die Anfrage des Ausschusses für grenznahe Zusammenarbeit begonnen, die bestehende Eisenbahninfrastruktur, Investitionspläne und Verkehrsangebote zu kartieren. Diese Aktivität soll zu einem detaillierteren Bild führen – einer Vision der Eisenbahnverbindungen im deutsch-polnischen Raum im Jahr 2030.

Dieser Beitrag zeigt ausgewählte Fragmente des mehr als 30 Jahre dauernden Weges des deutsch-polnischen Verflechtungsraums vom Grenz- zum Kooperationsraum auf. Der Prozess ist noch im Gange. Der Autor beleuchtet nur einige der Herausforderungen, von denen es in Wirklichkeit viel mehr gibt. Die jüngsten Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zeigen, dass die Rolle der Grenzen immer noch sehr stark ist. Grenzschiebungen lassen sich mit schnellen politischen Entscheidungen unglaublich leicht einführen. Nur soziale Bindungen und menschliche Beziehungen werden jedoch auf lange Sicht zu starken funktionalen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen führen. Über Trennungen und Grenzen hinweg.

Literatur

Ciok, S.; Dolzblasz, S.; Leśniak, M.; Raczyk, A., 2008: Polska – Niemcy. Współpraca i konkurencja na pograniczu, *Studia Geograficzne* 81, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Guz-Vetter, M., 2002: Polsko-niemieckie pogranicze. Szanse i zagrożenia w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

IGPiK – Instytut gospodarki przestrzennej i komunalnej; Planco – Planco Consulting GmbH, 1995: Studium kierunkowe zagospodarowania przestrzennego obszaru wzdłuż granicy polsko-niemieckiej/The study of the spatial management of the area along the Polish-German border. IGPiK & Planco, Warsaw, Essen.

IRT – Instytut Rozwoju Terytorialnego, 2019: Sozioökonomische Analyse für den sächsisch-niederschlesischen Grenzraum (grenzüberschreitenden Verflechtungsraum) – Projekt Smart Integration, Interreg PL-SN, Wrocław.

IRT – Instytut Rozwoju Terytorialnego, 2020: Übersicht ausgewählter Projekte zur Umsetzung des Gemeinsamen Zukunftskonzepts für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum – Vision 2030, Wrocław 2020.

MiR – Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju; BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2016: Gemeinsames Zukunftskonzept für den deutsch-polnischen Verflechtungsraum Vision 2030; Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern; Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg; Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej Województwa Zachodniopomorskiego, 2015: Koncepcja rozwoju transgranicznego Regionu Metropolitalnego Szczecina / Entwicklungskonzept der grenzüberschreitenden Metropolregion Szczecin, Raport z pierwszego etapu prac/ Bericht der ersten Arbeitsetappe, Szczecin–Potsdam.

Selke, W., 2004: Deutsch-Polnisches Haus: Auf dem Wege zu einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsregion in Mitteleuropa? In: Stoll, Michael (Hrsg.): Strukturwandel in Ostdeutschland und Westpolen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Arbeitsmaterial Nr. 311, Hannover.