Notes de l'Ifri
Visions franco-allemandes 30

Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit?

Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen

Andreas MARCHETTI

Juni 2020

Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa)

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen*, Cerfa (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

ISBN: 979-10-373-0183-3
© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2020

Diese Veröffentlichung zitieren:

Andreas Marchetti, „Durchbruch für die dezentrale deutsch-französische Zusammenarbeit? Perspektiven nach dem Vertrag von Aachen“, *Visions franco-allemandes*, Nr. 30, Ifri, Juni 2020.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: accueil@ifri.org

Website: Ifri.org

Visions franco-allemandes

Die Reihe „*Visions franco-allemandes*“ erscheint seit 2003 und widmet sich der vergleichenden Analyse der deutsch-französischen Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „*Visions franco-allemandes*“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „*Notes du Cerfa*“ auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos herunterladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d’études des relations franco-allemandes“, zu Deutsch: *Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen*, wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Éric-André Martin ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Paul Maurice, Wissenschaftler, und Prof. Dr. Hans Stark, Berater für die deutsch-französischen Beziehungen, die Publikationen des Cerfa heraus. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autoren

Andreas Marchetti studierte Politikwissenschaft an der Université Toulouse 1 und der Universität Bonn. Nach seiner Promotion am Bonner Zentrum für Europäische Integrationsforschung, dem er zudem als wissenschaftlicher Mitarbeiter angehörte, war er 2009/2010 Gastforscher im Cerfa im Ifri. Kurz darauf wechselte er als Projektmanager zur Stiftung Mercator nach Essen. Seit 2012 selbständiger Unternehmer, gründete er 2016 die politglott GmbH, ein soziales Unternehmen der politischen Bildung und Beratung. Er ist Honorarprofessor an der Universität Paderborn und lehrt regelmäßig am deutsch-französischen Campus des Pariser Institut d'Études Politiques (Sciences Po) in Nancy. Zu seinen Forschungsinteressen zählen die deutsch-französischen Beziehungen in Europa, Erweiterung und Vertiefung der europäischen Integration sowie die Europäische Nachbarschaftspolitik als besondere Form europäischer Außenbeziehungen.

Zusammenfassung

Diese Vision franco-allemande analysiert den Vertrag von Aachen und das deutsch-französische Parlamentsabkommen vom 25. März 2019 mit Blick auf neue Gestaltungsräume, die sich für die dezentrale Zusammenarbeit eröffnen. Das Papier kommt zu dem Schluss, dass Vertrag d Abkommen das Potential haben, bestehende Hindernisse in der dezentralen Zusammenarbeit zu überwinden und diese damit auf eine neue Stufe zu heben. Damit dies geschieht, bedarf es aber politischer und gleichzeitig pragmatischer Ansätze: Politisch ist die aktive Vernetzung zwischen kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zu forcieren, pragmatisch ist konsequent eine Politik der Resultate zu verfolgen.

Abstract

This Vision franco-allemande analyses the Aachen Treaty and the French-German Parliamentary Agreement as regards new possibilities for decentralized co-operation. The paper concludes that Treaty and Agreement have the potential to overcome persisting obstacles, permitting to take decentralized co-operation to a new level. In order to succeed, political and pragmatic approaches are necessary: Politically, local, regional and national levels need to be linked up; pragmatically, a consequent policy of results is to be pursued.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG 6

EIN NEUER RAHMEN FÜR DIE DEZENTRALE ZUSAMMENARBEIT 8

Der Vertrag von Aachen 11

Das deutsch-französische Parlamentsabkommen 15

PERSPEKTIVEN FÜR DIE DEZENTRALE ZUSAMMENARBEIT 19

Innovation durch Gebietskörperschaften 19

Legitimation durch Nähe 22

FAZIT UND AUSBLICK 27

Einleitung

Die Entwicklung der deutsch-französischen Zusammenarbeit kann als zwischenstaatlicher *top-down*-Prozess, aber auch als vielfältiger *bottom-up*-Prozess beschrieben werden. Je nach Sichtweise liegt die Innovationskraft der Beziehungen entweder bei zentralen Entscheidungsträgern auf der staatlichen Ebene oder bei dezentralen Akteuren im Lokalen. In beiden Betrachtungsweisen bleiben häufig die mittleren Ebenen regionaler Zusammenarbeit unterbelichtet, obwohl auch diese auf eine bereits lange Entwicklungsgeschichte zurückblicken können. Dabei findet sich die Dichotomie zwischen *top-down* und *bottom-up* auch im Kleinen im Verhältnis der kommunalen und der regionalen Ebene. Die Beziehungen im lokal-regionalen Beziehungsgefüge scheinen aber weitgehend auf dieses beschränkt zu bleiben. Sie unterliegen ihrerseits nämlich den zwischenstaatlich gesetzten Rahmenbedingungen, da die Gestaltung der Außenbeziehungen eine zentrale Aufgabe des Staates darstellt. Dies führt unter anderem dazu, dass die Ebenen unterhalb des Staates allesamt nur sehr eingeschränkt Einfluss nehmen können auf die Rahmenbedingungen ihrer Zusammenarbeit mit ihren deutschen beziehungsweise französischen Partnern und nur sehr begrenzt ausstrahlen auf die zwischenstaatliche Zusammenarbeit.

In der öffentlichen Wahrnehmung sowie durchaus auch im politischen Habitus sind die deutsch-französischen Beziehungen daher häufig zwischenstaatlich – und damit von den nationalen Exekutiven – dominiert. Immerhin sind die öffentlichen Strukturen der deutsch-französischen Beziehungen traditionell weitgehend linear und ebenentreu, also zwischenstaatlich einerseits oder interkommunal und interregional andererseits, ohne eine veritable Verschränkung der Ebenen, was die staatliche Ebene privilegiert. Diese Feststellung soll den substaatlichen Ebenen ihre wichtige Bedeutung in der Ausgestaltung der deutsch-französischen Beziehungen keinesfalls absprechen, immerhin gibt es vielfältige regionale und kommunale Kooperationen, insbesondere in den Grenzregionen, die just erst ermöglichen, das Verhältnis beider Länder und ihrer Bevölkerungen zueinander in die Breite beziehungsweise Tiefe zu konkretisieren.[1]

1. Zur Praxis kommunaler Zusammenarbeit siehe z.B. Eileen Keller: Städtepartnerschaften – den europäischen Bürgersinn stärken. Eine empirische Studie, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung/Deutsch-Französisches Institut 2018; Andreas Marchetti: Städte- und Gemeindepartnerschaften. Strukturen – Praxis – Zukunft in deutsch-französischer Perspektive, Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung 2019.

Das skizzierte Muster bricht der am 22. Januar 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen nun auf, indem die dezentrale Zusammenarbeit ausdrückliche Würdigung erfährt[2] und in den Strukturen der deutsch-französischen Zusammenarbeit nun deutlicher Verschränkungen zwischen den Ebenen angelegt werden. Während dieser am 22. Januar 2020 in Kraft getretene Vertrag eine Ergänzung und Weiterführung des Elysée-Vertrags von 1963 darstellt, betritt der parallel hierzu erfolgte Abschluss eines Abkommens zwischen Deutschem Bundestag und französischer Nationalversammlung deutsch-französisches Neuland: Auf Grundlage des Parlamentsabkommens wurde die Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung eingerichtet, die ihrerseits die beschriebene Exekutivlastigkeit der Beziehungen um die institutionalisierte Zusammenarbeit von Legislativakteuren erweitert.

Diese Vision franco-allemande analysiert zunächst die Neuerungen durch den Vertrag von Aachen und das deutsch-französische Parlamentsabkommen vor dem Hintergrund der bisherigen vertraglichen Regelungen zwischen Deutschland und Frankreich. Dabei werden insbesondere jene Elemente in den Vordergrund gestellt, die neue Gestaltungsräume für die dezentrale Zusammenarbeit eröffnen können. Auf dieser Grundlage werden gestärkte Potenziale und weitergehende Perspektiven in der dezentralen Ausgestaltung der deutsch-französischen Zusammenarbeit aufgezeigt. Dabei umfasst „dezentrale Zusammenarbeit“ unterschiedliche Kooperationsebenen, angefangen bei den deutschen Ländern und französischen Regionen über beispielsweise die Eurodistrikte in den Grenzregionen bis hin zu Städten und Gemeinden.

2. Der Vertrag spricht etwas sperriger von „dezentralisierter Zusammenarbeit“.

Ein neuer Rahmen für die dezentrale Zusammenarbeit

Der Elysée-Vertrag vom 22. Januar 1963 gilt zurecht als ein Meilenstein: Bis heute legt er die vertraglichen und institutionellen Grundlagen für die deutsch-französische Zusammenarbeit. Dabei täuscht die häufig bemühte Bezeichnung als „deutsch-französischer Freundschaftsvertrag“ darüber hinweg, dass er in seinem historischen Entstehen in weiten Teilen – ungeachtet des außergewöhnlichen Vertrauensverhältnisses zwischen Konrad Adenauer und Charles de Gaulle – durchaus auch als Ersatz für die gescheiterten Europapläne de Gaulles der sechziger Jahre zu sehen ist. Von daher privilegiert er die intergouvernementale Zusammenarbeit und konzentriert sich in seinem Programm auf die auswärtigen Angelegenheiten sowie Fragen der Verteidigung. Diesem Fokus auf *high politics* wird ein eigener Passus zur Zusammenarbeit in Erziehungs- und Jugendfragen zur Seite gestellt, inklusive der Schaffung des Deutsch-Französischen Jugendwerks, das in der Förderung der Begegnung vor allem junger Menschen klassischerweise dem Feld der *low politics* zuzurechnen ist. Damit findet sich auch im Elysée-Vertrag die eingangs genannte Dichotomie zwischen oben (zwischenstaatlich) und unten (dezentral) wider, ohne aber den substaatlichen Ebenen – sprich den Gebietskörperschaften – irgendeine ausdrückliche Rolle zuzuschreiben.

Die Lenkung und Steuerung der deutsch-französischen Zusammenarbeit wurde demgemäß rein zwischenstaatlich verfasst. Der Elysée-Vertrag legte die mindestens zweimal jährlich stattfindenden deutsch-französischen Gipfeltreffen ebenso fest wie regelmäßige Treffen weiterer für das Programm des Vertrags zuständiger Minister. Die bilateralen Konsultationen wurden 2003 mit der Einrichtung der Deutsch-Französischen Ministerräte – und der Ernennung von Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit – zwar ausgeweitet, dies aber in die Breite der Regierungen, indem sich seither beide Kabinette regelmäßig treffen, nicht aber in die gebietskörperschaftliche Tiefe der beiden Staaten.

Der Elysée-Vertrag bildet ebenfalls die Grundlage für die sukzessive Einrichtung unterschiedlicher deutsch-französischer Räte, wie zum Beispiel den Deutsch-Französischen Finanz- und Wirtschaftsrat sowie den Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrat durch die zwei Zusatzprotokolle zum Elysée-Vertrag von 1988. Dabei sind diese frühen

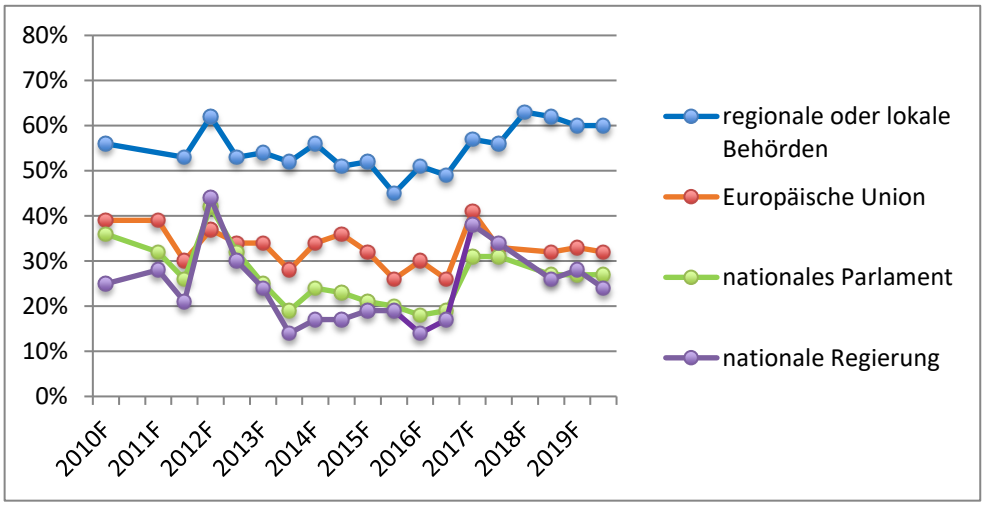
Räte – mit Ausnahme des ebenfalls 1988 eingerichteten Deutsch-Französischen Kulturrates – ihrerseits weitgehend auf die Kooperation zwischen beiden Regierungen fokussiert und privilegieren damit wieder die zentrale staatliche Ebene, auch wenn dem Deutsch-Französischen Umweltrat gemäß Notenwechsel vom November 1989 auch zwei Beauftragte der Länder angehören. Der Deutsch-Französische Integrationsrat, dessen Einrichtung erst 2016 vereinbart wurde, weist demgegenüber bereits eine größere Öffnung in die Tiefe aus, indem nicht nur Vertreter der zentralen Ebene, sondern auch der Gebietskörperschaften dauerhaft einbezogen sind, auf deutscher Seite aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik etwas stärker und grundlegender als auf französischer Seite. So kommt beispielsweise auch der Bevollmächtigte für die deutsch-französischen kulturellen Beziehungen aus den Ländern, ohne dass ihm ein Äquivalent aus den französischen Regionen gegenüberstünde.

All dies hinderte in der Vergangenheit nicht eine rege intensive und auch institutionalisierte dezentrale Zusammenarbeit, angefangen bei den Regionen und Ländern bis hin zu den Städten und Kommunen. Vielfältig sind immerhin die Regionalpartnerschaften, die nicht nur grenznah existieren, sowie das Netz von mehr als 2.000 kommunalen Partnerschaften. Dabei sind diese aber in die zentralen Strukturen der deutsch-französischen Zusammenarbeit nur wenig eingebunden, so dass sie meist auf die Ausgestaltung der Zusammenarbeit auf ihrer jeweiligen Ebene konzentriert bleiben, ohne substantiell auch auf den übergeordneten staatlichen Rahmen ausstrahlen zu können. Dies ändert sich zwar nicht grundlegend mit dem Vertrag von Aachen und dem Parlamentsabkommen, dennoch finden sich nunmehr deutlicher und stärker Ansätze, die den subnationalen Ebenen eine möglicherweise prägendere Rolle zugestehen und damit die dezentrale Zusammenarbeit nicht nur ideell aufwerten, sondern auch faktisch stärken.

Der Hintergrund der weiteren Institutionalisierung der deutsch-französischen Beziehungen über Vertrag und Abkommen allgemein und speziell der Stärkung ihrer dezentralen Dimension ist ein doppelter: Erstens hat Präsident Emmanuel Macron die Europapolitik in seiner politischen Agenda stärker priorisiert als die Bundesregierung. Daraus resultiert eine Taktverschiebung zwischen deutscher und französischer Europapolitik, die eklatant in der zurückhaltenden Reaktion Berlins auf Macrons „Initiative pour l'Europe" zutage trat. Hinzu tritt zweitens ein chronisch geringes und bisweilen weiter schwindendes öffentliches Vertrauen in politische Institutionen, sowohl mit Blick auf die staatliche als auch die europäische Ebene, ein Phänomen, das vor allem in Frankreich deutlich zutage tritt: Nach der letzten Befragungswelle des Eurobarometers im Herbst 2019

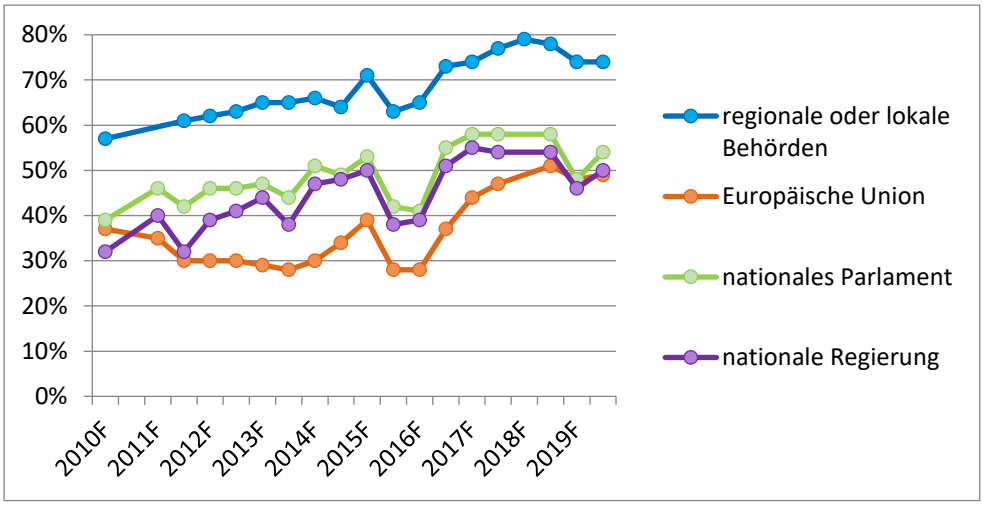
vertrauen nur 24% der Französinnen und Franzosen ihrer Regierung. Das französische Parlament schneidet mit 27% kaum besser ab, auch der Europäischen Union wird mit 32% ebenfalls nur wenig Vertrauen entgegengebracht. In Deutschland sind zum gleichen Zeitpunkt die jeweiligen Werte deutlich höher: 50% vertrauen der Bundesregierung, 54% dem eigenen Parlament und 49% der Europäischen Union. Demgegenüber sind es in Deutschland und Frankreich gleichermaßen die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, denen konstant ein hohes Maß an Vertrauen entgegengebracht wird, in Deutschland mit 74% wiederum ausgeprägter als in Frankreich mit 60%.

Vertrauen in politische Institutionen in Frankreich (Angaben in Prozent)



Ein "F" bei den Jahresangaben steht für die Erhebungswelle im Frühling, "H" für jene im Herbst.
Quelle: Eurobarometer Interactive, Abfrage der Website: 21. März 2020; eigene Darstellung

Vertrauen in politische Institutionen in Deutschland (Angaben in Prozent)



Ein "F" bei den Jahresangaben steht für die Erhebungswelle im Frühling, "H" für jene im Herbst. Quelle: Eurobarometer Interactive, Abfrage der Website: 21. Mai 2020; eigene Darstellung.

Aufgrund dieses mangelnden Vertrauens in öffentliche Institutionen insbesondere in Frankreich drängt sich fast zwangsläufig eine Stärkung dezentraler Akteure auf, denn immerhin können positive Politikerfahrungen auf lokaler und regionaler Ebene auch auf die anderen Ebenen ausstrahlen. Eine Studie der Bertelsmann Stiftung wies beispielsweise nach, dass Bürgerinnen und Bürger, die sich ausreichend in kommunale Entscheidungen einbezogen fühlen, nicht nur ein überdurchschnittliches Vertrauen in Bürgermeister und Kommunalpolitiker haben, sondern ebenfalls Akteuren auf anderen Ebenen – beispielsweise Bundes- oder Europapolitikern – mehr Vertrauen entgegenbringen.[3] Folglich stellt die Stärkung dezentraler Handlungsfähigkeit im Verhältnis zu anderen Ebenen keinesfalls ein Nullsummenspiel dar, sondern kann zu einer gemeinsamen Stärkung beitragen, eine Feststellung, die argumentativ lokalen und regionalen Akteuren in die Hände spielen kann.

Der Vertrag von Aachen

Der am 22. Januar 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen stellt sich sowohl in seiner Präambel als auch seinen Schlussbestimmungen ganz in die – zwischenstaatliche – Tradition des Elysée-Vertrags. So bekräftigt Art. 27, dass er den Elysée-Vertrag nicht ersetzt, sondern vielmehr diesen „ergänzt".

3. Vgl. David H. Gene/Wolfgang Wähnke/Kirsten Witte: Beteiligung stärkt die lokale Demokratie. Kommunalpolitik aus Sicht der Bevölkerung, in: LebensWerte Kommune, 3/2019, S. 7.

Andererseits würdigt er in seiner Präambel die „wichtige[..] Rolle, welche die dezentralisierte Zusammenarbeit der Gemeinden, der französischen Departements, der französischen Regionen, der Länder, des Bundesrats und des französischen Senats [...] spielen.“ In gleicher Weise würdigt er dort ebenfalls „die Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Bundestag und der französischen Nationalversammlung, insbesondere durch ein Parlamentsabkommen als einer wichtigen Dimension der engen Beziehungen zwischen ihren Staaten“. Beides sind Neuerungen im Vergleich zum Elysée-Vertrag, da die nationalen Regierungen in einem sie bindenden Abkommen an prominenter Stelle auf Akteure verweisen, die sich dem eigenen exekutiven Handlungsrahmen zumindest teilweise entziehen. Dies ist vertragsrechtlich besonders bedeutsam, als dass die genannten Prinzipien der Präambel nicht inhaltsleer bleiben, sondern in spezifischen Artikeln des Vertrags konkrete Entsprechungen finden.

Von den fünf inhaltlichen Kapiteln des Vertrags widmet sich Kapitel 4 ausschließlich dem Bereich „Regionale *und* grenzüberschreitende Zusammenarbeit“.[4] Dabei nimmt der Vertrag aber vor allem die grenzüberschreitende Zusammenarbeit, also die Zusammenarbeit in den Grenzregionen, in den Blick (Art. 13 bis 16), wohingegen der das Kapitel abschließende Art. 17 lediglich sehr allgemein besagt, dass „[b]eide Staaten [...] zur dezentralisierten Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften an[regen], die nicht an der Grenze liegen“ und dass sie sich dafür einsetzen, „Initiativen dieser Gebietskörperschaften [...] zu unterstützen.“ Die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sind demgegenüber viel substantieller: Bereits der das Kapitel einleitende Art. 13 Abs. 2 sagt staatlicherseits zu, „die Gebietskörperschaften der Grenzregionen sowie grenzüberschreitende Einheiten wie Eurodistrikte mit angemessenen Kompetenzen, zweckgerichteten Mitteln und beschleunigten Verfahren aus[zustatten], um Hindernisse bei der Umsetzung grenzüberschreitender Vorhaben [...] zu überwinden.“ Während dies noch weitgehend im allgemeinen Duktus üblicher vertragsrechtlicher Formulierungen gehalten ist, stellt der Absatz im weiteren qualitativ ganz neue Mechanismen in Aussicht: „Sofern kein anderes Instrument es ihnen ermöglicht, Hindernisse dieser Art zu überwinden, können auch angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich Ausnahmeregelungen vorgesehen werden.“

Der Vertrag von Aachen sieht somit nicht weniger als eine Art substantieller Experimentierklausel – in Gestalt der referierten Anpassungs- und Ausnahmeklausel – für die Grenzregionen vor, mittels derer rechtliche und administrative Inkompatibilitäten zwischen deutscher

4. Hervorhebung durch den Autor.

und französischer Seite überwunden werden sollen, die faktisch zu Rechtsangleichungen führen können. Sofern die Nutzung dieser Regelungen in den Grenzregionen konkrete positive Resultate zeitigt, kann dies die Legitimation der Kooperation und ihrer speziellen Kooperationsstrukturen stärken. Es ist leicht auszudenken, dass diese Regelungen im Falle ihrer erfolgreichen Anwendung Ausstrahlungseffekte auch über die Grenzregionen hinaus entfalten können. Dies kann zum einen im deutsch-französischen Kontext geschehen, indem auch nicht grenznahe Gebietskörperschaften mit Verweis auf die erfolgreich umgesetzten Modelle ähnlich lautende Forderungen an die staatliche Ebene formulieren. Zum anderen können in einem gesamteuropäischen Kontext die Effekte wechselseitig verstärkend sein, immerhin wird in den zitierten Regelungen für Deutschland und Frankreich im Kern der geplante *European Cross Border Mechanism (ECBM)* vorweggenommen,[5] ohne allerdings bereits verbindlich so detaillierte Regelungen vorzusehen, wie dies im Vorschlag der Europäischen Kommission zum ECBM vom Mai 2018 der Fall ist.[6] Entsprechend könnten die Entwürfe, die bereits in Rat und Europäischem Parlament diskutiert werden, die spezifische Ausgestaltung im deutsch-französischen Kontext inspirieren, eine rasche und erfolgreiche Umsetzung im deutsch-französischen Rahmen könnte ihrerseits für den europäischen Legislativ- und Umsetzungsprozess einen Schub bedeuten. Wie auch immer die konkrete Ausformung und Nutzung der Klausel ausfallen wird, mit den Regelungen des Vertrags von Aachen werden die Grenzregionen – nicht ausdrücklich, so aber doch faktisch – als potentielles zwischenstaatliches Labor und als Keimzelle innovativer Politikansätze etabliert.

Die Felder, in denen laut Vertrag besonders an der Überwindung von grenzüberschreitenden Hindernissen gearbeitet werden soll, sind „Wirtschaft, Soziales, Umwelt, Gesundheit, Energie und Transport“ (Art. 13 Abs. 2), wobei der grenzüberschreitenden Mobilität nochmals ein eigener Artikel gewidmet wird (Art. 16). Damit werden besonders jene Bereiche in den Blick genommen, dies es erlauben, „den Alltag der Menschen, die in Grenzregionen leben, zu erleichtern“ (Art. 13 Abs. 1).[7] Zudem findet zusätzlich noch die Förderung der Zweisprachigkeit beiderseits der Grenze

5. Vgl. in diesem Sinn Stephan Toscani: Der Aachener Vertrag – neue Zeit für die deutsch-französischen Beziehungen in der Grenzregion, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, Wiesbaden: Springer 2020, S. 125.

6. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext, COM (2018) 373 final, Straßburg, 29. Mai 2018.

7. Dies spiegelt sich auch in mehreren der 15 prioritären Vorhaben zur Umsetzung des Vertrags wider, vgl. Présidence de la République: Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen, 22. Januar 2019, Verfügbar auf: www.elysee.fr.

gesondert Erwähnung (Art. 15). Bei aller engeren Zusammenarbeit, bis hin zur Anwendung der skizzierten Anpassungs- und Ausnahmeklausel, soll aber der „Erhalt hoher Standards in den Bereichen des Arbeitsrechts, der sozialen Sicherung, der Gesundheit und der Sicherheit sowie des Umweltschutzes“ (Art. 13 Abs. 3) gewährleistet bleiben. Kurzum: Durch engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit sollen keine grenznahen Sonderwirtschafts- oder Rechtszonen geschaffen werden, die sich gegenüber dem restlichen Gebiet beider Staaten Wettbewerbsvorteile verschaffen, vielmehr sollen Hindernisse, die sich traditionell aus der Grenznähe ergeben, abgebaut werden, so dass die grenznahen Gebiete und Kommunen rechtlich und administrativ nicht mehr mit dem Rücken zur Wand stehen, sondern sich besser als bisher ebenfalls in vollem Umfang und in alle Richtungen entfalten können.

Die Erfahrung auch im deutsch-französischen Rahmen lehrt, dass die Institutionalisierung von Beziehungen über kurz oder lang konkrete Resultate in der Zusammenarbeit befördert. Von daher ist es nur konsequent, dass mit dem Vertrag von Aachen ein Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit eingerichtet wird (Art. 14). Diesem gehören nicht nur vornehmlich Repräsentanten beider Staaten an, vielmehr sind in ihm „nationale, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Parlamente und grenzüberschreitende Einheiten“ (Art. 14) gleichermaßen vertreten. Damit stellt dieser Ausschuss eine konsequent ebenenübergreifende Struktur dar, so dass auch gerade Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit nicht von vornherein staatlich dominiert werden, sondern just auch die Gebietskörperschaften sowie Parlamentarier gleichermaßen Impulse in diesem Ausschuss zur Geltung bringen können. Die Bereitschaft, Gebietskörperschaften – und Parlamentariern – im Rahmen der institutionalisierten deutsch-französischen Beziehungen mehr Gehör zu schenken, wird ebenfalls unterstrichen durch die Bestimmungen des Art. 26, der seinerseits besagt, dass „Vertreter der Länder und der französischen Regionen sowie des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit [...] eingeladen werden [können], am Deutsch-Französischen Ministerrat teilzunehmen.“ Damit werden die dezentralen Akteure – zumindest potentiell – wiederum hereingeholt in den zentralen zwischenstaatlichen Rahmen auf höchster politischer Ebene.

Ebenso wie Institutionen mit ihrem Hang zur Verstetigung und dem Zwang zur Kooperation politische Prozesse prägen können, ist es ebenfalls unerlässlich, dass zur Erreichung gewünschter Ziele Ressourcen bereitgestellt werden. Bleibt dies aus, laufen Impulse häufig ins Leere und die gewünschte Politikinnovation bleibt aus. Der Vertrag von Aachen sieht

demgemäß an mehreren Stellen Mechanismen zur Bereitstellung von Mitteln vor. Aus gebietskörperschaftlicher Sicht ist in diesem Zusammenhang vor allem die Einrichtung eines "gemeinsamen Bürgerfonds" von Bedeutung, „der Bürgerinitiativen und Städtepartnerschaften fördern und unterstützen soll" (Art. 12). Zwischenzeitlich wurde dieser Fonds von beiden Seiten mit einem Budget von 2,4 Millionen Euro ausgestattet. Auch andere Vorhaben des Vertrags von Aachen wurden mit entsprechenden Mitteln hinterlegt, ebenso wie bestehende Kooperationsstrukturen wie beispielsweise das Deutsch-Französische Jugendwerk eine Aufstockung ihrer Mittel erhielten.[8] Die Ambition des Vertrags von Aachen bleibt also tatsächlich nicht nur deklaratorisch, sondern spiegelt sich durchaus auch in der Ressourcenallokation wider.

Das deutsch-französische Parlamentsabkommen

In der öffentlichen Wahrnehmung mag das deutsch-französische Parlamentsabkommen im Schatten des Vertrags von Aachen stehen[9]. Inhaltlich ist dies aber in keiner Weise berechtigt, vielmehr wird die Zusammenarbeit zwischen Bundestag und französischer Nationalversammlung mit dem am 25. März 2019 unterzeichneten Abkommen auf eine qualitativ neue Stufe gestellt. Kernelement ist, ausgehend von der bisherigen Zusammenarbeit der Mitglieder beider Häuser, die Einrichtung der Deutsch-Französischen Parlamentarischen Versammlung. Ihr gehören jeweils 50 Abgeordnete des Bundestages und der Nationalversammlung an. Damit erhalten die auf nationaler Ebene exekutiv dominierten deutsch-französischen Institutionen, angefangen beim Deutsch-Französischen Ministerrat, erstmals ein ordentliches Pendant seitens der nationalen Legislativakteure. Diese haben es sich laut Abkommen denn auch zur Aufgabe gemacht, zum einen eine Art Kontrollfunktion gegenüber ihren Regierungen im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit auszuüben durch Überwachung der Anwendung des Vertrags und Begleitung der unterschiedlichen Räte (Art. 6). Zum anderen formuliert das Abkommen durchaus einen deutlichen Politikgestaltungsanspruch aus parlamentarischer Position, da die Versammlung „Vorschläge zu Fragen, die die deutsch-französischen

8. Vgl. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Zügige und ambitionierte Umsetzung des Aachener Vertrages. Wichtige Initiativen werden im Haushalt 2020 finanziell unterlegt, Pressemitteilung, Berlin, 19. November 2019, Verfügbar auf: www.cducsu.de.

9. Vgl. Michel Drain: L'Assemblée parlementaire franco-allemande. Une nouvelle dimension du partenariat franco-allemand, in: Annuaire Français De Relations Internationales 2020, Paris: Université Panthéon-Assas Centre Thucydide, S. 367-378.

Beziehungen betreffen," (Art. 6) formulieren soll. Diese Aufgabe soll sich aber nicht in Deklarationen erschöpfen und lediglich über die Herstellung von Öffentlichkeit auf die regierungsseitige Ausgestaltung der bilateralen Beziehungen einwirken, vielmehr soll dies vor allem über das Antreiben der jeweiligen parlamentarischen Arbeit geschehen, denn: „Die Versammlung fasst Beschlüsse und schlägt dem Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale gemeinsame Entschließungen vor" (Art. 7). Die engere Zusammenarbeit der Ausschüsse (Art. 11) und weitere enge Verbindungen auf der Arbeitsebene schaffen hierfür einen probaten Rahmen.

Neben der institutionellen Vertiefung und Innovation in den Parlamentsbeziehungen ist mit Blick auf die dezentrale Zusammenarbeit die Einfügung eines umfangreichen Absatzes in Art. 14 zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bemerkenswert, der im Grunde eine kürzere Fassung – bis hin zu fast wortgetreuen Parallelen – des Art. 13 des Vertrags von Aachen inklusive der darin enthaltenen Anpassungs- und Ausnahmeklausel darstellt:

> Sie verpflichten sich darüber hinaus, die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit durch Harmonisierung und Vereinfachung des geltenden Rechts zu fördern. Wenn rechtliche Hindernisse für die Durchführung von gemeinsamen grenzüberschreitenden Projekten nicht auf anderem Weg überwunden werden können, streben der Deutsche Bundestag und die Assemblée nationale die Verabschiedung von Rechtsvorschriften an, die es ermöglichen, von nationalen rechtlichen Regelungen abzuweichen. Sie achten darauf, dass die bestehenden Standards nicht abgesenkt werden.

Dabei ist allerdings festzuhalten, dass das Parlamentsabkommen hier keinesfalls den Vertrag von Aachen kopiert und sich die regierungsseitig vereinbarten Positionen zu eigen gemacht hat. In der Genese von Abkommen und Vertrag kann vielmehr den parlamentarischen Akteuren – hier besonders einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe aus deutschen und französischen Parlamentariern – eine Vorreiterrolle zugesprochen werden, auch um die dezentrale Zusammenarbeit und insbesondere die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Fokus zu nehmen. Immerhin erfolgte die politische Einigung auf den Text des Abkommens zwischen Nationalversammlung und Bundestag inklusive der zitierten Passage bereits im Herbst 2018.[10] Zudem waren die genannten Themen von beiden Häusern

10 Vgl. Projet d'accord parlementaire franco-allemand/Entwurf deutsch-französisches Parlamentsabkommen, 6. November 2018, Verfügbar auf: www.bundestag.de.

in ihrer Gemeinsamen Resolution vom Januar 2018 bereits hoch – und zudem sehr umfassend – auf die Agenda gesetzt worden.[11]

Das Parlamentsabkommen bindet Nationalversammlung und Bundestag. Seine Regelungen stellen sich insgesamt aber durchaus auch als Vehikel der Interessenvertretung der Gebietskörperschaften dar, obwohl diese eigentlich eine höhere Repräsentanz in Bundesrat und französischem Senat erfahren. Die beiden letztgenannten Häuser haben allerdings nicht den qualitativen Sprung zu einem gemeinsamen Abkommen eingeschlagen, jedoch durch eine gemeinsame Erklärung am 19. März 2019 ihren Willen zur Stärkung der beiderseitigen Zusammenarbeit bekundet.[12] Dabei verweist nicht nur die fast zeitgleiche Verabschiedung der Erklärung auf einen engen Zusammenhang mit dem Abkommen zwischen Nationalversammlung und Bundestag, vielmehr sind die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen aus gebietskörperschaftlicher Sicht weitgehend deckungsgleich: Die Erklärung würdigt die Bedeutung von Städtepartnerschaften (Art. 3), Senat und Bundesrat sprechen sich „für eine Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und für eine Beseitigung von legislativen Hürden in den Grenzregionen aus“ (Art. 4) und „laden alle deutschen Länder und französischen Regionen dazu ein, den Ausbau der Zusammenarbeit partnerschaftlich zu forcieren“ (Art. 5).

Insgesamt sind für eine erfolgreiche parlamentarische Zusammenarbeit seitens der beteiligten Akteure ihre jeweils sehr unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Positionen in Rechnung zu stellen. Mit Blick auf das Parlamentsabkommen sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Nationalversammlung aufgrund des semi-präsidentiellen Charakters des politischen Systems Frankreichs *strukturell beschränkter* als jene des Bundestags, aufgrund der weiterhin deutlich zentraleren Organisation Frankreichs ist demgegenüber der Bundestag im föderalen System der Bundesrepublik in vielen Fragen, die Gebietskörperschaften betreffend, gar nicht der zentrale legislative Ansprechpartner, sondern vielmehr die Länder, wodurch auf deutscher Seite gewisse *inhaltliche Limitierungen* für die Arbeit der Parlamentarischen Versammlung auftreten können.[13] Entsprechend wird eine der zentralen Herausforderungen für eine effektive parlamentarische

11. Vgl. Gemeinsame Resolution von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018: Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken., Verfügbar auf: www.bundestag.de.

12. Vgl. Deutsch-Französische Parlamentserklärung zwischen dem Bundesrat und dem Senat der Französischen Republik, Paris, 19. März 2019.

13. Vgl. zu beiden Aspekten Daniel Schade: Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen. Kontext, Bedeutung und vier Herausforderungen, Policy Brief, Berlin: Das Progressive Zentrum, Juli 2019, S. 13.

Zusammenarbeit darin bestehen, zu einer Art Balance der Asymmetrien zu finden, die sich bis hinein in die politischen Kulturen und Selbstverständnisse beider Parlamente ziehen. Andreas Jung, neben Christophe Arend Ko-Vorsitzender des Vorstands der Parlamentarischen Versammlung, bringt diese Unterschiede anschaulich auf den Punkt: „Wenn wir Resolutionen schreiben, sind wir Deutschen schnell dabei zu sagen: ‚Wir fordern die Regierungen auf, unverzüglich . . .‘. Die Franzosen stellen meist den Satz voran: ‚Wir laden die Regierung ein, über Folgendes nachzudenken.‘“[14]

14. Ellen Hasenkamp: Deutsch-französische Parlamentariergruppe „Wir haben noch einiges zu tun“, Heidenheimer Zeitung, 6. Februar 2020, Verfügbar auf: www.hz.de.

Perspektiven für die dezentrale Zusammenarbeit

Die Neuentdeckung der Gebietskörperschaften und der dezentralen Zusammenarbeit im Vertrag von Aachen sowie dem Parlamentsabkommen zwischen Nationalversammlung und Bundestag verschafft diesen die Möglichkeit, in der globalen Ausgestaltung der deutsch-französischen Beziehungen nunmehr eine aktivere, auch auf die nationale Ebene ausstrahlende Rolle einzunehmen. Dabei sind die durchaus beachtlichen Innovationen in den referierten Dokumenten keineswegs ein Garant für die Einnahme einer entsprechenden Rolle. Es liegt vielmehr an den Gebietskörperschaften und an den ihnen verbundenen Akteuren, das Momentum aus den Innovationsschüben der letzten 18 Monate nun in konkrete politische Arbeit zu überführen.

Innovation durch Gebietskörperschaften

Zentraler Ansatzpunkt für faktische Innovationssprünge in der dezentralen Zusammenarbeit ist die im Vertrag von Aachen formulierte und im Parlamentsabkommen ebenfalls referierte Anpassungs- und Ausnahmeklausel. Dabei wird es nicht grundsätzlich zu ihrer häufigen Anwendung kommen müssen, immerhin wird die Klausel zur Schaffung angepasster Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die grenznahen Gebiete als *ultima ratio* formuliert. Dem Geist von Vertrag und Abkommen würde eine inflationäre Nutzung also durchaus entgegenstehen.

Damit die Klausel überhaupt greifen kann, ist es politisch vordringlich, die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass die Klausel faktisch anwendbar wird. Sowohl der Bericht des Senats als auch jener der Nationalversammlung zum Ratifikationsgesetz verweisen auf die Notwendigkeit zur Schaffung eines „Rechts auf Differenzierung“ in der französischen Verfassung über eine Änderung ihres Art. 72.[15]

15. Vgl. Christian Cambon: Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi (procédure accélérée) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, No. 607, Paris: Sénat, 26 juin 2019, S. 29; Laetitia Saint-Paul: Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification du traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, No. 2171, Paris: Assemblée nationale, 17 juillet 2019, S. 27.

Die explizite Forderung zum Abbau bestehender Hindernisse der dezentralen Zusammenarbeit bis hin zur Anpassung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften einschließlich möglicher Ausnahmeregelungen schafft nicht nur Erwartungshaltungen auf Seiten der Gebietskörperschaften, sondern ist auch im Sinne eines Auftrags an diese zu verstehen: In den entsprechenden Passagen und den daraus abzuleitenden politischen Notwendigkeiten wird ein neues Selbstverständnis der Gebietskörperschaften auch gegenüber der zentralen Regierung und dem nationalen Gesetzgeber angelegt. Dabei ist entscheidend, dass Gebietskörperschaften diese Rolle auch annehmen und Willen zur politischen Ausgestaltung zeigen.

Bereits das Vorhandensein der Klausel kann durchaus ein geeignetes Instrument darstellen, um neue Dynamik in die asymmetrischen Beziehungen zwischen Gebietskörperschaften und der staatlichen Ebene zu bringen. Schließlich können sich nunmehr Akteure der dezentralen Zusammenarbeit ganz ausdrücklich auf die Zielformulierung des Vertrags berufen, Hindernisse abzubauen, und somit politischen und öffentlichen Druck aufbauen, dieses Versprechen auch einzulösen. Vorhandene Blockaden, die zuweilen mehr den asymmetrischen Beziehungen denn faktischen administrativ-rechtlichen Inkompatibilitäten geschuldet sind, werden sich dadurch nicht automatisch in Luft auflösen, der Verweis auf die Klausel kann aber helfen, bisherige Weigerungen zu überwinden. Auch sollten Akteure der dezentralen Zusammenarbeit in Fällen, in denen tatsächlich rechtliche und administrative Hindernisse bestehen, keine Scheu haben, die Anwendung der Klausel einzufordern.

Eine zentrale Funktion zur Herausbildung eines neuen Rollenverständnisses dezentraler Akteure kommt dem nun eingerichteten Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu. Er bildet das Scharnier zwischen zentraler Ebene und den grenznahen Gebietskörperschaften. In seinem Mandat ist er zwar beschränkt auf die Grenzregionen, seine Arbeiten können aber im oben referierten Sinne potentiell Ausstrahlungseffekte über diese Gebiete hinaus entfalten.

Die Scharnierfunktion des Ausschusses zeigt sich bereits deutlich in seiner Zusammensetzung. Neben staatlichen Ministerien und jeweils drei deutschen und drei französischen Abgeordneten aus Bundestag respektive Nationalversammlung, sind in ihm auf französischer Seite auch die Präfektur der Region *Grand Est*, der Regionalrat und die grenznahen Departementalräte *Moselle*, *Bas-Rhin* und *Haut-Rhin* sowie der Stadtverband Straßburg vertreten. Auf deutscher Seite sind unterhalb der staatlichen Ebene die Länder Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und das Saarland repräsentiert. Als bereits integrierte transnationale Akteure

kommen noch die Eurodistrikte PAMINA, Region Freiburg/*Centre et Sud Alsace*, Saar-Moselle, Strasbourg-Ortenau und ebenfalls der trinationale Eurodistrikt Basel hinzu.[16] Daneben sind weitere Akteure wie beispielsweise die *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT) zusätzlich als Mitglied mit Beobachterstatus einbezogen.[17]

Effektivität und Effizienz des Ausschusses hängen vor allem vom Mut zur politischen Gestaltung seitens seiner Mitglieder ab. Seinem Auftrag zufolge nimmt er keine dienende, sondern vielmehr eine aktive Funktion wahr. Ausgehend von den prioritären Vorhaben, die in Verbindung mit dem Vertrag von Aachen formuliert wurden, wurden anlässlich der konstituierenden Sitzung des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit am 22. Januar 2020 auf dem Hambacher Schloss insgesamt zwölf Arbeitsgruppen eingerichtet, die ganz unterschiedliche aber relevante Themen für die Grenzregionen adressieren: medizinische Versorgung, grenzüberschreitende Ausbildung, grenzüberschreitende Marathons, grenzüberschreitender Schulverkehr, Umweltplakette, Steuerfragen in Verbindung mit dem Arbeitsrecht, Bahnverbindungen, Entsendung von Arbeitnehmern, das Zukunftsprojekt Fessenheim, die Finanzierung grenzüberschreitender öffentlicher Dienstleistungen, das Mondorfer Abkommen und die Entwicklung des Europäischen Kulturparks Bliesbruck-Reinheim.[18]

Die Behandlung spezifischer Sachfragen zielt auf eine Politik der Resultate, die konkrete Verbesserungen für die Menschen in den Grenzregionen bringen. Dieser Ansatz geht in die richtige Richtung und trägt zudem zur Rechtfertigung der Schaffung dieser weiteren deutsch-französischen Struktur bei. In diesem Sinne sollte auch das Sekretariat des Ausschusses in Kehl als Schnitt- und Anlaufstelle zur politischen Gestaltung und nicht nur als Sekretariat etabliert und genutzt werden. Diese Erwägungen weisen bereits zu der übergeordneten Frage, wie die neuen Strukturen in ihrer Gesamtheit zur Akzeptanz und Legitimation von Entscheidungen, gerade auch in Rückbindung an die Gebietskörperschaften, beitragen können.

16. Die Auflistung folgt den Angaben bei Christophe Arend: Grenzüberschreitende Beziehungen sind die Seele Europas, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreich Jahrbuch 2019. Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, Wiesbaden: *Springer* 2020, S. 116f.
17. Vgl. Traité d'Aix-la-Chapelle. Première réunion pour le Comité de Coopération Transfrontalière, in: L'Actualité transfrontalière, No. 156, Februar 2020, S. 1.
18. Vgl. ebd. sowie Mitteilung des Büros eines Mitglieds des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit an den Autor, 12. Mai 2020.

Legitimation durch Nähe

Ein zentrales Element des öffentlichen Vertrauens in lokale und regionale Gebietskörperschaften liegt in der Nähe politischer Entscheidungen zur Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger. Diese Nähe kann gerade auch dadurch befördert werden, dass diejenigen, die politische Entscheidungen in und für Gebietskörperschaften treffen, ihrerseits eine lokale oder regionale Verankerung haben, so dass sich Menschen von ihnen repräsentiert fühlen können. Obgleich der Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit kein gewähltes Gremium darstellt, bringt er viele Akteure zusammen, die eine klare Ausrichtung auf und Verankerung in den betroffenen Gebietskörperschaften aufweisen, so dass er besonders geeignet ist, die deutsch-französische Zusammenarbeit in die grenznahen Kommunen und Gebiete zu tragen und dort zu konkretisieren.

In diesem Sinne kommt ebenfalls der Parlamentarischen Versammlung eine Aufgabe zu, da ihre Mitglieder über das jeweilige Wahlrecht zur Nationalversammlung und zum Bundestag gleichfalls eine Rückbindung in die Gebietskörperschaften aufweisen. Dies ist in Frankreich aufgrund des Mehrheitswahlrechts zur Nationalversammlung und der damit einhergehenden Beheimatung aller Abgeordneten in einem klar definierten Wahlkreis evidenter als in Deutschland. Doch auch über das personalisierte Verhältniswahlrecht zur Wahl des Bundestags sind dessen Abgeordneten entsprechend rückgebunden: Idealerweise wird die Hälfte der Abgeordneten per einfacher Mehrheitswahl in ebenfalls klar begrenzten Wahlkreisen gewählt, die andere Hälfte zieht über Landeslisten in den Bundestag ein und weist somit zumindest eine regionale Rückbindung auf.[19]

Das Parlamentsabkommen sieht für die Parlamentarische Versammlung vor, dass ihre Zusammensetzung aus Abgeordneten des Bundestags und der Nationalversammlung in etwa den parteipolitischen Verhältnissen beider Häuser entspricht, ebenfalls soll Expertise aus möglichst unterschiedlichen Politikbereichen in der Versammlung zusammengebracht werden (Art. 2). Beides ist gelungen.[20] Mit Blick auf die regionale Rückbindung der Mitglieder der Versammlung ergibt sich demgegenüber das nicht überraschende Bild einer Schieflage zugunsten grenznaher Gebiete. Regional betrachtet kommen die meisten französischen Abgeordneten aus der Region *Grand Est*, der einzigen französischen Region mit einer gemeinsamen Grenze zu Deutschland, gefolgt von der *Ile-de-France* und der Region *Hauts-de-France*. Aus allen französischen Regionen

19. Der Vollständigkeit halber soll hier der Hinweis genügen, dass sich in der Praxis das Verhältnis aufgrund von Überhangmandaten verschiebt.
20. Vgl. Daniel Schade: Das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, 2019, a.a.O., S. 9f.

sind Abgeordnete in der Parlamentarischen Versammlung vertreten, mit Ausnahme von Korsika und der Normandie.[21] Auf deutscher Seite ergibt sich ein ähnliches Bild. Die meisten Abgeordneten in der Parlamentarischen Versammlung kommen aus Baden-Württemberg, das eine gemeinsame Grenze mit den Departements *Bas-Rhin* und *Haut-Rhin* besitzt, gefolgt von den nicht grenznahen aber bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen. Dennoch kommen die grenznahen Länder – Baden-Württemberg mit den ebenfalls eine Grenze mit der Region *Grand Est* bildenden Ländern Rheinland-Pfalz und Saarland – auf fast die Hälfte der deutschen Mitglieder. Auffallend ist dabei, dass ungeachtet des deutschen Föderalismus aus den ostdeutschen Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) inklusive Berlin insgesamt nur vier Abgeordnete in der Parlamentarischen Versammlung vertreten sind.

Regionale Zuordnung der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung (nach Anzahl an Abgeordneten)

Land	Anzahl an Abgeordneten	*Region*	Anzahl an Abgeordneten
Baden-Württemberg	15	Grand Est	15
Nordrhein-Westfalen	8	Ile-de-France	9
Bayern	5	Hauts-de-France	5
Niedersachsen	5	Auvergne-Rhône-Alpes	4
Rheinland-Pfalz	5	Pays de la Loire	4
Saarland	3	Centre-Val de Loire	3

21. Unter den gegenwärtig 29 stellvertretenden Mitgliedern finden sich dann aber insgesamt drei Abgeordnete aus der Normandie; Quelle wie in der Tabelle angegeben.

Hamburg	2	*Français établis hors de France*	3
Brandenburg	1	Bourgogne -Franche-Comté	2
Bremen	1	Bretagne	2
Hessen	1	Nouvelle-Aquitaine	1
Sachsen	1	Occitanie	1
Sachsen-Anhalt	1	Provence-Alpes-Côte d'Azur	1
Schleswig-Holstein	1	Corse	0
Thüringen	1	Normandie	0
Berlin	0		
Mecklenburg-Vorpommern	0		
Summe:	50	Summe:	50

Quelle: Angaben gemäß der Auflistungen seitens Nationalversammlung und Bundestag, Abfrage der Websites: 10. Mai 2020; eigene Darstellung.

Da es an Bundestag und Nationalversammlung ist, ihre Mitglieder in der Parlamentarischen Versammlung „zu Beginn ihrer jeweiligen Wahlperiode" (Art. 2) zu benennen, wäre es mittelfristig wünschenswert, eine auch regional etwas inklusivere Zusammensetzung zu erreichen. Immerhin soll die Parlamentarische Versammlung ihrerseits als Scharnier in die nationalen Parlamente hineinwirken. Mit Blick auf die Aufgabe, die

verfassungsrechtlichen, gesetzlichen oder auch nur prozeduralen Grundlagen für eine enge Zusammenarbeit beider Häuser und die Beseitigung von Hindernissen für die grenznahe deutsch-französische Zusammenarbeit zu schaffen, wäre es im Nachgang zur Bundestagswahl 2021 und der Wahl zur Nationalversammlung 2022 angezeigt, eine im nationalen Maßstab etwas breitere regionale Repräsentanz auch in der Parlamentarischen Versammlung anzustreben.

Damit die neu geschaffenen Strukturen – Ausschuss und Parlamentarische Versammlung – einen faktischen Mehrwert für die Zusammenarbeit vor Ort leisten können, ist es auf der institutionellen Ebene wichtig, dass sie sich nicht isoliert den zu bearbeitenden Fragen stellen, sondern dies im Verbund mit – bereits existierenden – Akteuren der deutsch-französischen Zusammenarbeit machen. Zur Vermeidung von Duplizierungen wird somit auch in diesem Sinne eine Scharnierfunktion beider Einrichtungen verlangt. Aufgrund der Zusammensetzung des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit scheint dies bei diesem natürlicher gegeben zu sein als bei der Parlamentarischen Versammlung. Für letztere wird eine vordringliche Aufgabe sein, sich mit Blick auf die jeweiligen nationalen Legislativprozesse horizontal gegenüber beiden Regierungen zu positionieren. Nicht minder wichtig wird es aber auch sein, ihre Arbeiten zudem vertikal zu vernetzen. Konkret bedeutet dies die aktive Vernetzung mit regionalen Abgeordneten und bereits bestehenden transnationalen Kooperationsstrukturen wie beispielsweise dem Interregionalen Parlamentarierrat oder dem Oberrheinrat. Dies gilt analog, aufgrund der gewollt europäischen Einbettung der deutsch-französischen Zusammenarbeit[22] sowie zum Einbezug vielfältiger europapolitischer Aspekte, die die Gebietskörperschaften berühren, auch für die bereits im Bericht der Nationalversammlung zum Ratifikationsgesetz angemahnte Implikation von Europaabgeordneten.[23]

Legitimation und Akzeptanz politischer Entscheidungen werden allerdings nicht nur durch Strukturen befördert, die nahe an den Bürgerinnen und Bürgern sind, sondern auch durch die bereits erwähnte Politik der Resultate. Neben den identifizierten politischen Prioritäten für die grenznahe und bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich, kann eine auf Ergebnisse ausgerichtete Politik auch durchaus kurzfristig durch konkrete Projekte in den Gebietskörperschaften selbst befördert werden. Mittel hierfür können über den Bürgerfonds beantragt und bereitgestellt werden, der im April 2020 seine operative Arbeit

22. Der starke Europabezug wird bereits deutlich aus den einschlägigen Passagen in den Präambeln des Vertrags von Aachen und des deutsch-französischen Parlamentsabkommens.
23. Vgl. Laetitia Saint-Paul: Rapport, 2019, S. 38.

aufgenommen hat und während seiner initialen Pilotphase von drei Jahren seitens des Deutsch-Französischen Jugendwerks (DFJW) umgesetzt wird. Dieser zunächst mit einer Fördersumme von 2,4 Millionen Euro ausgestattete Fonds soll, basierend auf dem Vertrag von Aachen, „Bürgerinitiativen und Städtepartnerschaften fördern und unterstützen [...], um ihre beiden Völker einander noch näher die bringen“ (Art. 12). Die Vergaberichtlinien des Fonds sehen je nach beantragtem Finanzvolumen vier Förderarten vor,[24] wobei Förderkategorie 1 Projekte bis 5.000 Euro umfasst, so dass gerade auch kleine bis mittlere niedrigschwellige Projekte gefördert werden können. Antragsberechtigt sind neben gemeinnützigen Vereinen und Partnerschaftsvereinen ausdrücklich auch Gebietskörperschaften.[25] Damit der Bürgerfonds tatsächlich einen Mehrwert darstellt und neuartige Projekte konzipiert und gefördert werden, sehen die Richtlinien ebenfalls vor, dass „durch den Bürgerfonds [...] Maßnahmen und Projekte, die dem Grunde nach vom DFJW gefördert werden und alleine auf die Zielgruppe Kinder und Jugend abstellen“ nicht gefördert werden.[26] Damit kann der Bürgerfonds für die Gebietskörperschaften ein nützliches Instrument zur weiteren Vertiefung der Beziehungen zwischen ihren Bevölkerungen darstellen. Es ist dabei an den Akteuren in den Gebietskörperschaften, diese neue Möglichkeit aktiv zu nutzen.

24. Vgl. Deutsch-Französischer Bürgerfonds/Fonds citoyen franco-allemand: Richtlinien. Directives, 2020, S. 7, Verfügbar auf: www.hz.de.
25. Vgl. ebd., S. 4.
26. Ebd.

Fazit und Ausblick

Der Vertrag von Aachen und das deutsch-französische Parlamentsabkommen haben das Potential, die deutsch-französischen Beziehungen auf eine neue Stufe zu heben. Dies gilt insbesondere für die dezentrale Zusammenarbeit, die in beiden Dokumenten ausdrücklich Würdigung erfährt und zu deren Förderung bestehende Hindernisse abgebaut werden sollen. Dass dies geschieht, ist allerdings kein Selbstläufer, vielmehr bedarf es seitens der handelnden Akteure und der nunmehr neu geschaffenen Einrichtungen – Deutsch-Französische Parlamentarische Versammlung und Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit – eines politischen und gleichzeitig pragmatischen Ansatzes, um zum Erfolg zu führen:

- Politisch ist die aktive Vernetzung zwischen kommunaler, regionaler und nationaler Ebene zu forcieren. Durch die Einnahme einer aktiveren Haltung der Gebietskörperschaften gegenüber der staatlichen Ebene können Anliegen, die ihrem Wesen nach Gegenstand der dezentralen Zusammenarbeit sind, wo nötig, auch aktiv auf die nationale Politikagenda gesetzt werden, um den Zielvorgaben von Vertrag und Abkommen Genüge zu leisten.
- Pragmatisch ist konsequent eine Politik der Resultate zu verfolgen, die konkrete Ergebnisse und Erleichterungen in den Grenzregionen und darüber hinaus zeitigt. Hieraus kann die Vertiefung der deutsch-französischen Zusammenarbeit in ihrer Gesamtheit neue Legitimation schöpfen.

Die Entwicklungen der letzten Monate haben dabei die Dringlichkeit zum Handeln nochmals deutlich vor Augen geführt. Die sehr unterschiedlichen nationalen Antworten auf die Herausforderung, die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus einzudämmen, haben in Deutschland und Frankreich zu massiven Eingriffen in das öffentliche Leben geführt. Das Krisengeschehen hat dabei insgesamt die Peripheriestellung der Gebietskörperschaften schmerzlich in Erinnerung gerufen. Dies betrifft insgesamt die teils sehr eingeschränkten Gestaltungsräume der Gebietskörperschaften, insbesondere auf lokaler Ebene, die aber notwendig für örtlich angemessene Reaktionen auf das Krisengeschehen sind. In den Grenzregionen tritt zusätzlich die geographische Randlage im eigenen Staat hinzu, die durch staatlich verfügte Grenzschließungen bzw. -kontrollen nochmals besonders betroffen wurden. Ein Leitmotiv grenznaher aber auch allgemein der dezentralen Zusammenarbeit zwischen Deutschland muss

daher sein, die Peripheriestellung der Gebietskörperschaften im genannten politischen und pragmatischen Sinne abzumildern und zumindest stellenweise zu überwinden. Aus den aktuellen Entwicklungen und der vorgelegten Analyse ergeben sich demgemäß mehrere konkrete Handlungsansätze:

- Kurzfristig lässt sich das Potential der neu geschaffenen deutsch-französischen Strukturen bereits nutzen, um insbesondere den Anliegen der grenznahen Gebietskörperschaften auch in tagesaktuellen Fragen Gehör zu verschaffen, wie dies beispielsweise die beiden Ko-Vorsitzenden des Vorstands der Parlamentarischen Versammlung in den vergangenen Wochen in gemeinsamen Appellen getan haben.[27]
- Besonders in den grenznahen Gebieten sind zunächst auch weiter ad-hoc-Lösungen auszuloten, um zu Ansätzen einer gemeinsamen Krisenüberwindung zu gelangen: Die Einrichtung gemeinsamer Krisenstäbe könnte Handeln beiderseits der Grenze besser aufeinander abstimmen sowie einen Beitrag zu gegenseitigem Vertrauen und Verständnis auch in schwierigen Zeiten leisten, was gerade im Krisengeschehen ab März 2020 nicht immer und überall gegeben war. In diesem letztgenannten Sinne sollten sich Gebietskörperschaften auch weiter ganz unbürokratisch unterstützen, wie es beispielsweise jene Städte und Gemeinden vorgemacht haben, die an COVID-19 Erkrankte aus besonders betroffenen Partnerkommunen aufgenommen haben.
- Mittelfristig folgt hieraus die Aufgabe, in den Grenzregionen die Zusammenarbeit im Bereich der Daseinsvorsorge nicht nur weiter auszubauen, sondern auch krisenfest machen. Die aktuelle Situation wirft ein Schlaglicht auf die ohnehin nicht niedrigen Hürden zur Zusammenarbeit, insbesondere im Gesundheitswesen. Dabei wird nun deutlich, dass jenseits der regulären Zusammenarbeit und Kooperation auch Vorkehrungen für den Krisen- und Katastrophenfall getroffen werden sollten, bis hin zur Ausarbeitung gemeinsamer Reaktionspläne. Eine derart zukunftsorientierte Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit könnte begleitet werden durch die Einrichtung einer Art interkommunalen oder -regionalen Informationsaustauschs im Sinne eines grenzüberschreitenden Frühwarnmechanismus, so dass grenznahe Gebiete und Kommunen nicht erst von Entscheidungen und Maßnahmen auf der anderen Seite der Grenze durch deren faktischen Vollzug Kenntnis erlangen.

27. Siehe zum Beispiel die Erklärung von Andreas Jung und Christophe Arend: Grenzen öffnen und zurück zu grenzüberschreitender Normalität! Ouvrons les frontières et revenons à la normalité transfrontalière !, 7. Mai 2020, Verfügbar auf: www.patrick-hetzel.fr

- Um dauerhaft die Anliegen der dezentralen Zusammenarbeit voranzutreiben und eine Art kritische Masse gegenüber anderen Ebenen zu erlangen, sind deren Strukturen nicht einfach nebeneinander zu stellen, sondern müssen aktiv miteinander vernetzt werden. Dies betrifft die grenznahe Zusammenarbeit mit dem neu eingerichteten Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit angesichts vielfältiger bereits existenter Strukturen ebenso wie beispielsweise die Verknüpfung der Arbeit der Parlamentarischen Versammlung mit jener von Landtags- und Europaabgeordneten.
- Insgesamt bedarf die dezentrale Zusammenarbeit eines Politisierungsschubs gegenüber anderen politischen Ebenen: In diesem Sinne sollte das Sekretariat des Ausschusses für grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Schnitt- und Anlaufstelle für Anliegen der grenznahen Zusammenarbeit und ihrer weiteren Gestaltung fungieren. Die Parlamentarische Versammlung sollte ihrerseits eine aktive Kontrollfunktion über die Erfüllung des Vertrags von Aachen durch die regelmäßige Vorlage eines Berichts zu dessen Anwendung einnehmen und gleichermaßen die konkrete Legislativtätigkeit in Nationalversammlung und Bundestag im Geiste des Vertrags antreiben. Dies betrifft analog auch die Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Anwendung der Anpassungs- und Ausnahmeklausel für die Grenzregionen. Auch sollte die Parlamentarische Versammlung in dringlichen Fragen, die die dezentrale und die grenznahe Zusammenarbeit betreffen, offensiv von der Möglichkeit zu Anhörungen Gebrauch machen.
- Langfristig sollte die Parlamentarische Versammlung – nach dem regulären Wahlkalender im Nachgang zur Bundestagswahl 2021 und der Wahl zur Nationalversammlung 2022 – personell regional ausgewogener aufgestellt werden, um idealerweise breiter in die jeweiligen Parlamente zu wirken und die dezentrale Zusammenarbeit nicht auf ein Anliegen und Thema der grenznahen deutsch-französischen Kooperation zu verkürzen, sondern als zentrales Element der deutsch-französischen Beziehungen in ihrer Gesamtheit ausgestalten zu helfen.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- P. Maurice, Coronavirus : la solidarité franco-allemande à l'épreuve, *Éditoriaux de l'Ifri*, April 2020.
- F. Virchow, Alternative für Deutschland (AfD): eine Partei der extremen Rechten?, *Notes du Cerfa*, Nr. 152, Ifri, März 2020.
- Daniel Vernet Gruppe, Kopernikus-Gruppe, Drei mal Zwei für Europa: Wie eine Stärkung der bilateralen Beziehungen Deutschland-Frankreich, Deutschland-Polen und Frankreich-Polen die EU voranbringen kann, *Éditoriaux de l'Ifri*, März 2020.
- N. Wissmann, Rechtsterrorismus in Deutschland. Die unterschätzte Gefahr?, *Notes du Cerfa,* Nr. 151, Ifri, Dezember 2019.
- H. Stark, 30 ans après la chute du Mur. Une Allemagne unifiée, une population désunie, *Notes du Cerfa*, Nr. 150, Ifri, November 2019.
- F. Meixner, P. Figge, Das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Gesetzgeberische Motive, Aufbau und erste Erfahrungen, *Notes du Cerfa*, Nr. 149, Ifri, Oktober 2019.
- Daniel Vernet Gruppe, Soziale Dimension Europäischer Politik: Ein neues Feld deutsch-französischer Verantwortung, *Éditoriaux de l'Ifri*, September 2019.

Institut français
des relations
internationales